Das bayerische Gemeindeedikt

vom 17. Mai 1818

Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte
der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg i. Br.
vorgelegt

von

Horst Clément
aus Kassel

Kassel 1934

Referent: Prof. D. Dr. Gerhard Ritter

Korreferent: Prof. Dr. Hermann Heimpel

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juli 1932

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit ging, einer Anregung von Professor D. Dr. G. Ritter folgend*) zunächst von der besonderen Fragestellung aus, ob und inwieweit die Annahme, daß die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 die nach ihr erschienenen Kommunalverfassungen des außerpreußischen Deutschlands als Vorbild wesentlich beeinflußt habe, auch für die süddeutschen Mittelstaaten zutrifft.

Eine Beantwortung dieser Frage konnte nur durch archivalische Forschungen unter Auswertung des Aktenmaterials über die Entstehung der süddeutschen Gemeindeverfassungen gefunden werden.

Es lag nahe, dabei in erster Linie das bayerische Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 zu berücksichtigen, das als erstes die moderne Gemeindeselbstverwaltung in Süddeutschland eingeführt hat und das im Vergleich mit den Gemeindeverfassungen Württembergs und Badens die größere Ähnlichkeit mit der preußischen Städteordnung aufweist. Dazu kommt, daß das bayerische Gemeindeedikt von 1818 sich sehr scharf abhebt von der unmittelbar vorausgehenden Gemeindeverfassung Bayerns vom Jahre 1808, die das Prinzip der Verstaatlichung der lokalen Verwaltung nach französischem Muster am konsequentesten durchgeführt hatte. Hier mußte also innerhalb der bayerischen Regierung zwischen 1808 und 1818 eine politische Umstellung von so grundsätzlicher Art stattgefunden haben, daß sich erwarten ließ, ihre Ursachen und einen eventuellen Einfluß von Preußen her umso deutlicher aufzeigen zu können.

Bei der Durchsicht des ausgiebigen Münchner Aktenmaterials zeigte sich, daß die Frage nach der Abhängigkeit von der preußischen Städteordnung weder einfach bejahend noch verneinend zu bescheiden sei, sondern daß eine Beantwortung nur im Zusammenhang einer ausführlichen Entstehungsgeschichte der bayerischen Gemeindeverfassung zu finden war. Eine solche Darstellung erschien umso lohnender, als sich die Entstehungsgeschichte des bayerischen Gemeindeediktes von 1818 als besonders eigenständig erwies und so eine interessante Parallele zur Geschichte der preußischen Städteordnung und damit einen wesentlichen Beitrag zur Entstehungsgeschichte moderner Gemeindeselbstverwaltung in Deutschland zu geben versprach.

*) Vgl. G. Ritter, Stein, I, S. 403, Anm. 63.

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Das Verhältnis von Staat und Stadt in Bayern im Zeitalter des landesfürstlichen Absolutismus 1

Die Verfassung der bayerischen Landstädte — Die Eingriffe des Staates in die städtische Verwaltung — Die Stadt- und Marktinstruktion von 1670 — Der Münchner Wahlbrief von 1795 und seine bürgerliche Repräsentation.

II. Die Gemeindegesetzgebung Montgelas' 7

Allgemeine Prinzipien — Die landständische Verfassung als Hindernis einer radikalen Reform —

Das Übergangsstadium der Gemeindegesetzgebung 1802—06: Die Neuorganisation der hauptstädtischen Verwaltung — Trennung von Justiz, Polizei und eigentlicher Gemeindeverwaltung — Verstaatlichung von Justiz und Polizei — Der staatliche Kommissär — Der Magistrat — Der bürgerliche Ausschuß — Einfluß der französischen Munizipalverfassung von 1789/95/1800 — Die Verfassung der kleineren Städte und Märkte — Die Verfassung der mediatisierten Reichsstädte —

Die Gemeindegesetzgebung von 1808: Die Aufhebung des Unterschiedes zwischen Stadt- und Landgemeinden — Die Neubildung der Landgemeinden — Die Verstaatlichung der gesamten Lokalverwaltung nach französischem Vorbild: Die Gemeinde als öffentliche Korporation — Die Gemeindemitgliedschaft.

III. Die Revisionsverhandlungen 1813—17 18

Anlässe einer Reform: Schwierigkeiten bei Bildung der Ruralgemeinden — Der Widerstand der Städte Nürnberg und Augsburg —

Der Beschluß einer Revision des Gemeindeediktes von 1808 — Der Vorschlag einer Wiederherstellung städtischer Gerichtsbarkeit — Das Gutachten Lutz' und seine Forderung nach Wiederherstellung der Magistrate — Die Verordnung über Erleichterung der Gemeindeumlagen — Die Notwendigkeit einer Reform der Stiftungsverwaltung — Der Entwurf einer Verordnung über Rückgabe der Gerichtsbarkeit an die Städte — Der Beschluß einer völligen Neubearbeitung des Gemeindeediktes — Die Entlassung Montgelas' und ihre Bedeutung für die Gemeindereform.

IV. Der Entwurf des Gemeindeediktes 35

Gemeindemitgliedschaft — Magistrat — Distriktsvorsteher — Gemeindebevollmächtigte — Staatsaufsicht — Ruralgemeinden —

Das Vorbild der Gemeindegesetzgebung von 1802—06 — Übertragung der Polizeiverwaltung auf den Magistrat —

Das preußische Vorbild: Gemeindevertretung, Distriktsvorsteher —

Die zweite Fassung des Entwurfes.

Seite

V. Die Verhandlungen im Staatsrat 46
Die naturrechtlich-liberale Richtung — Die Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung im modernen Sinn — Die altständische Richtung — Die Frage der städtischen Gerichtsbarkeit — Die Frage der städtischen Polizeiverwaltung — Die Instruktion über das Verhältnis zwischen staatlichem Polizeikommissär und Magistrat —
Die „eigentlichen" Gemeindeangelegenheiten — Die Wahlperiode des Magistrats — Die Stellung der Gemeindevertretung — Beschränkung des passiven Wahlrechtes — Die Gemeindemitgliedschaft — Die Frage der Bildung der Landgemeinden.

VI. Die politischen und geistigen Zusammenhänge des Reformwerkes 64
Die außenpolitische Lage Bayerns nach 1813 — Die Notwendigkeit der Begründung einer staatlichen Einheit — Die Verfassungsfrage — Die politische Sinngebung der Gemeindereform — Die Zentner'sche Denkschrift — Der Gemeinsinn als Forderung der Restaurationsepoche — Die Verwandtschaft mit den Gedanken der Nassauer Denkschrift.

VII. Bayerisches Gemeindeedikt 1818 und preußische Städteordnung 1808 76
Die Stein'sche Städteordnung als Vorbild — Die preußischen Stadtverordneten und ihr Verhältnis zur bayerischen Gemeindevertretung —
Gegensätze gegenüber der preußischen Städteordnung: Altständische Tendenzen — Verschiedenheit der äußeren Entstehung — Vorzüge der bayerischen Gemeindeordnung.

Literaturverzeichnis 86

Übersicht über die benutzten Archivalien 87

I. Das Verhältnis von Staat und Stadt in Bayern im Zeitalter des landesfürstlichen Absolutismus.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts befand sich die gesamte öffentlich-lokale Verwaltung in den bayerischen Landstädten noch ungeteilt in den Händen der alten, aus dem Mittelalter überkommenen Stadtobrigkeit: dem städtischen Rat.[1]) Sein obrigkeitlicher Wirkungskreis war ein totaler; er umfaßte die Ausübung der Gerichtsbarkeit[2]) und Polizeigewalt innerhalb des städtischen Burgfriedens, sowie die innere und Vermögens-Verwaltung der Stadt. Auch die Organisationsformen der städtischen Verfassung waren noch die gleichen, wie sie sich im 13. und 14. Jahrhundert auf Grund der Stadtrechtsprivilegien der bayerischen Herzöge und in den Auseinandersetzungen zwischen Ratsgeschlechtern und Bürgerschaft herausgebildet hatten.[3]) Von einer einheitlichen Verfassung der bayerischen Landstädte konnte noch keine Rede sein, vielmehr war überall die bunte, individuelle Formenwelt der mittelalterlichen Rechtstradition erhalten geblieben. Nur gewisse gemeinsame Grundzüge lassen sich herausstellen[4]): Das städtische Ratskollegium bestand je nach der Größe der Stadt aus 4—12 Mitgliedern, die meist in einem indirekten Wahlverfahren durch Wahlmänner, auf deren Ernennung der Rat selbst entscheidenden Einfluß hatte, gewählt wurden. In anderen Städten hatten sich dagegen die bayerischen Landesherren seit altersher ein Ernennungsrecht vorbehalten. An der Spitze des Rates standen als Primi inter pares ein oder mehrere Bürgermeister. Neben dem eigentlichen, dem sogenannten „inneren" Rat gab es in den meisten Städten noch einen „äußeren" Rat, der

[1]) Mit Ausnahme von München, wo 1796 eine kurfürstliche Polizeioberdirektion als Aufsichtsbehörde eingesetzt worden war. Vgl. Mayr, Sammlg. d. bayr. Landesverordnungen V, S. 336 ff.

[2]) Die fünf sog. Hauptstädte: München, Landshut, Ingolstadt, Burghausen und Straubing hatten die Kriminalgerichtsbarkeit, die kleineren Städte nur die Zivil- und niedere Strafgerichtsbarkeit. Vgl. Rosenthal, Verwaltungsorganisation Bayerns II, S. 20 ff.

[3]) Vgl. Rosenthal, I, S. 171 ff. — Doeberl, Entwickl. Gesch. Bayerns, I, S. 340 ff.

[4]) Vgl. Rosenthal, I, S. 171 f. — Doeberl, I, S. 346 f.

vom inneren ernannt und bei bestimmten, wichtigen Entscheidungen um seine Meinung gefragt wurde. Außerdem waren zuweilen noch sogenannte „Ausschüsser" als Vertretung der Bürgerschaft vorhanden mit gewissen Kontrollrechten gegenüber dem Rat und seiner Finanzverwaltung.

Unter diesen durch Jahrhunderte gleichbleibenden äußeren Formen städtischer Verfassung hatte sich indessen ein innerer Wandel vollzogen, der den ursprünglichen Charakter des städtischen Gemeinwesens schließlich umgestaltete. Es ist die allen deutschen Territorialstädten gemeinsame Entwicklung vom sich selbst bestimmenden, genossenschaftlich organisierten und verwalteten Gemeinwesen zu einer obrigkeitlich-autoritär regierten, von der staatlichen Bürokratie mehr oder weniger abhängigen Gemeinde, deren eigene Rechtspersönlichkeit fragwürdig geworden war. Am frühesten vollendet war dieser Prozeß bekanntlich im brandenburg-preußischen Militärstaat, wo er zugleich am weitesten vordrang, während in Bayern wie in anderen deutschen Territorien die Landstädte sich noch im 18. Jahrhundert einer relativen Selbständigkeit dem Staat gegenüber erfreuten.

Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Stadt begann auch in Bayern mit der endgültigen Befestigung der landesherrlichen Gewalt im 16. Jahrhundert und der damit verbundenen Ausdehnung und Intensivierung der inneren Verwaltung. Schrittweise gelang es seitdem dem Staat, auf Kosten der städtischen Autonomie Boden zu gewinnen. Für das Vorgehen der landesherrlichen Regierung boten sich in der Hauptsache zwei Wege: einmal der der allgemeinen Landesgesetzgebung, wodurch der Staat Aufgaben, die bisher den städtischen Behörden überlassen waren, in seinen eigenen Wirkungsbereich zog und dafür allgemeinverbindliche Vorschriften erließ; zum andern durch einen Ausbau und eine strengere Handhabung seiner Aufsichtsrechte über die städtische Verwaltung, die sich die bayerischen Herzöge von jeher vorbehalten hatten. Gerechtfertigt wurde die damit verbundene Beschneidung der städtischen Freiheit durch schwere Mißstände innerhalb der städtischen Verwaltung, die ein Eingreifen höherer Gewalt geradezu geboten erscheinen ließen: Im Zusammenhang mit dem politisch-wirtschaftlichen Niedergang der Städte war eine Erstarrung des selbsttätigen, genossenschaftlichen Lebens eingetreten, indem der Einfluß der Bürgerschaft auf die öffentliche Willensbildung mehr und mehr zugunsten des Regimentes einer oligarchisch abgeschlossenen Ratsclique geschwunden war, die sich nicht mehr als Organ der Stadtgemeinde, sondern als selbstherrliche Obrigkeit fühlte und sich jeder

[5]) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht, I, S. 638 ff.

Kontrolle ihrer Tätigkeit durch die Bürgerschaft zu entziehen suchte.[5]) Damit war der Korruption und einseitiger Interessenwirtschaft zum Schaden der Gesamtgemeinde Tür und Tor geöffnet. Hier war schließlich ein Eingreifen der landesherrlichen Gewalt im Interesse der gesamten Bürgerschaft und des Landes erforderlich geworden, so sehr auch dadurch die städtische Selbständigkeit bedroht und beschränkt wurde.[6])

Zum unmittelbaren staatlichen Aufsichtsorgan wurde der Rentmeister; seinen jährlichen Visitationsreisen, den sogenannten Rentmeisterumritten, waren sämtliche Städte und Märkte mit Ausnahme der fünf Hauptstädte, die der Landesregierung direkt unterstellt waren, unterworfen. Seine weitgehenden Aufsichtsrechte den städtischen Räten gegenüber wurden 1669 in einer Instruktion[7]) genau festgelegt. Ihm waren die Ratsbücher und -protokolle und die Rechnungen vorzulegen; bei Veräußerungen von Geld und Gütern, Aufnahme von Kapitalien und Ausschreibung neuer Steuern war seine Genehmigung erforderlich; er hatte die Qualitäten der städtischen Beamten, die Wahl und Amtsführung des Stadtrates[8]) und die Besoldungen zu überwachen wie überhaupt die gesamte Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung der Stadt zu kontrollieren.

Ein sehr anschauliches Bild von den Mißständen innerhalb der städtischen Verwaltung, um deren Beseitigung die patriarchalische Fürsorge der landesherrlichen Regierung durch lebhafte Mahnungen und Anordnungen bemüht war, gibt die Stadt- und Marktinstruktion von 1670.[9]) Es handelt sich, wie schon der Name sagt, bei dieser „Instruktion" nicht etwa um eine einheitliche Neugestaltung des städtischen Verfassungsrechtes. Das städtische Verwaltungs- und Behördensystem, Wahlmodus und Zusammensetzung des Rates, — das alles bleibt unberührt und auch weiterhin dem lokalen Herkommen überlassen.[10]) Die Instruktion beschränkt sich lediglich

[6]) Vgl. Doeberl, I, S. 520.

[7]) Rentmeisterische Instruktion vom 24. Dez. 1669, s. Kreittmayr, Generaliensammlung 1771, S. 647 ff.

[8]) „Bey den Rathswahlen soll man nachsehen, ob sie legitime vorgegangen und von dem Hofrath oder Regierungen bestätigt sind, item ob alle Wochen Rath gehalten werde, wer dabey erschienen, und ob das Silentium fleißig gehalten werde, maßen diejenigen, welche aus dem Rath Schwätzen, ihre Stellen verlohren". Rentm. Instrukt. Art. 65.

[9]) „Instruktion, Was die Bürgerlichen Obrigkeiten, in Stätt und Märckten deß Churfürstenthumbs und der Landen zu Bayern, ins künnfftig absonderlich in obacht zunemmen und gehorsambist zu vollziehen haben". München, d. 23. Juli a. 1670. — Vgl. Rosenthal, II, S. 109 ff.

[10]) Anders Rosenthal, der von einer „einheitlichen, gesetzlichen Regelung der Stadtverfassung" spricht. II, S. 110.

auf kasuistisch genaue Verwaltungsvorschriften und Bestimmungen, die die staatliche Aufsicht über die Stadtverwaltung im einzelnen regeln. Das staatliche Aufsichtsrecht kommt bereits in den zwei Hauptformen zur Geltung, die in den Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts wiederkehren und die man als personelle und materielle Aufsicht unterscheiden kann: die Wahl der Ratsmitglieder wurde von der landesherrlichen Bestätigung abhängig gemacht und für die höheren Gemeindebeamten, die Rechnungsführer und Stadtschreiber, eine bestimmte, der landesherrlichen Kontrolle unterstehende Qualifikation verlangt. Der eigentlich entscheidende Eingriff in die städtische Selbstverwaltung geschah jedoch erst dadurch, daß nunmehr die Ausführung bestimmter, wichtiger Beschlüsse nur nach vorher eingeholter landesherrlicher Genehmigung möglich war. Damit war in bestimmten Fällen[11]) die Handlungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des städtischen Rates aufgehoben. Es wäre jedoch falsch, wenn man daraus schon auf eine völlige Abhängigkeit der Stadtbehörden von der staatlichen Bürokratie und auf eine Aufhebung der kommunalen Selbständigkeit durch den fürstlichen Absolutismus schließen wollte. Vielmehr bestand auch weiterhin ein sehr lebhafter Dualismus, Stadt—Staat, bezw. Stadtrat—landesherrliche Regierung fort; und die städtischen Behörden waren keineswegs schon zu willigen Organen der staatlichen Bürokratie geworden. Darüber scheint sich auch die damalige Regierung keine falschen Vorstellungen gemacht zu haben, denn sie verschmähte es nicht, gleichsam im Bund mit dem demokratischen Element der Städte gegen die Ratsaristokratien vorzugehen, indem sie den Rat wieder einer gewissen Kontrolle durch einen Ausschuß der Bürgerschaft zu unterstellen suchte. So ordnete die Instruktion von 1670 eine jährliche Revision der Stadtkammerrechnungen durch einen bürgerlichen Ausschuß an, dem der Rat auf Wunsch im einzelnen Rechenschaft zu geben und dessen etwaige Bedenken er zu berücksichtigen hatte. Eine Hinzuziehung der Ausschüsser sollte bei Beratung über Neuauflage von Steuern und vornehmlich bei der Verteilung dieser Steuern erfolgen: „Zumahlen der Burgerschaft in Stätt und Märckten schier mehristes gravamen in disem bestanden, daß bey der Stewr Anlegung große Ungleichheit gebraucht, die deß Raths damit verschont, und nur der gemeine Mann zu disen und anderen Burden, von welchem jedoch durch auß niemandt eximirt seyn solle, gezogen worden".

---

[11]) Bei Ausschreibung neuer Steuern, Aufnahme und Ausleihe von Kapitalien und bei allen Vermögensveränderungen.

Diese Neubelebung einer Gemeindevertretung geschah gewiß nicht aus besonderen Sympathien für demokratische Formen und ein genossenschaftliches Eigenleben der Stadtgemeinden; aber sie zeigt doch die natürliche Interessenverbundenheit zwischen Regierung und städtischer Bürgerschaft gegenüber der oligarchischen Cliquenwirtschaft des Rates.[12])

Daß allen Gegenmaßnahmen zum Trotz die Korruption der städtischen Verwaltung fortbestand, das beweist die erweiterte und verschärfte Neuauflage der Stadt- und Marktinstruktion im Jahre 1748[13]), in der das landesherrliche Aufsichts- und Genehmigungsrecht noch weiter ausgedehnt wurde. Auch die Kontrollrechte des bürgerlichen Ausschusses wurden darin erneut festgelegt.

Dieser Ausschuß ist es, der dann vierzig Jahre später, wohl bereits unter dem Einfluß westlicher Ideen, in einem neuen „Wahlbrief" der Stadt München[14]) eine entscheidende Fortentwicklung erfährt. Der Wahlbrief, der nach jahrelangen Kämpfen zwischen dem Münchener Stadtrat und der Regierung, die schließlich zur Einsetzung einer staatlichen Verwaltungskommission geführt hatten[15]), am 1. Dezember 1795 erlassen wurde, stellt eine sehr bemerkenswerte Neugestaltung der Münchener Stadtverfassung durch die aufgeklärt-absolutistische Regierung Karl Theodors dar. Er steht deutlich an einem Wendepunkt in der Entwicklung des bayerischen Gemeinderechtes, indem er die mittelalterliche Rechtstradition an entscheidenden Punkten abschließt und bereits Ansätze modernen Gemeinderechtes aufzeigt, sodaß man ihn in gewisser Weise geradezu als Vorläufer der späteren Selbstverwaltungsgesetze bezeichnen könnte, obwohl er bewußt traditionalistisch an die mittelalterliche Stadtverfassung, die „Urkonstitution" der Stadt München, anknüpft, als deren Neubelebung er erscheinen will.

Sein Inhalt beschränkt sich im wesentlichen auf die Neubegründung einer Gemeindereprăsentation, die wie im 14. Jahrhundert aus 36 Ausschüssern bestehen soll. Traditionsgemäß bleibt

---

[12]) Die Meinung Preuß', Entwicklung des deutschen Städtewesens, S. 152, der Absolutismus habe „niemals daran gedacht, den oligarchischen Mißbrauch der Ratsobrigkeit durch Wiederherstellung einer Kontrolle seitens der organisierten Bürgerschaft oder ihrer Vertreter unmöglich zu machen", — Preuß sieht darin „eine sozialpsychologische Unmöglichkeit" (!) — ist in ihrer Verabsolutierung zum mindesten eine grobe Übertreibung, wie sie nur aus doktrinären Vorurteilen entspringen konnte.

[13]) Kreittmayr, S. 558 ff.

[14]) Neuer Wahlbrief der Stadt München vom 1. Dezember 1795. S. Mayr, V, S. 815 ff.

[15]) Durch Verordnung vom 22. Dez. 1790, Mayr, V, S. 16 f.

zwar ihre Wahl im indirekten Verfahren den Zünften überlassen. Aber im Gegensatz zur ständisch-korporativen Gebundenheit des Mittelalters wird nunmehr den Ausschüssern eingeschärft, „nicht bloß ihr eigenes oder ihrer individuellen Zünfte Interessen, sondern jenes der ganzen Gemeinde zu besorgen und zu vertreten.“ Wohl mit Recht kann in dieser Bestimmung ein erstes Eindringen von Grundsätzen moderner Repräsentation, nach denen der Repräsentant nicht mehr auftraggebunden und einer bestimmten Interessengruppe verantwortlich ist, sondern als Vertreter der Gesamtheit selbstverantwortlich entscheiden kann, erblickt werden; — ein Prinzip, das in der preußischen Städteordnung von 1808 später seine berühmte Formulierung gefunden hat.[16]) Von seiner konsequenten Durchführung ist freilich der Münchener Wahlbrief von 1795 noch weit entfernt; denn der Ausschuß stellt nicht die ausschließliche Vertretung der Bürgerschaft dar. Er muß sich vielmehr mit den 72 Wahlmännern der Zünfte „ins Benehmen setzen“, bei einer Erhöhung der Steuern sogar mit der ganzen Bürgerschaft. Damit trat wieder eine typisch mittelalterliche Komplizierung des Verfahrens ein, die das Zustandekommen eines Beschlusses sehr erschweren mußte.

Eigentlich überschritten wurden die Grenzen der stadtrechtlichen Tradition erst durch die unabhängige Stellung, die der Wahlbrief dem Bürgerausschuß einräumte: er sollte von nun ab nicht mehr erst auf Berufung des Stadtrates hin in Funktion treten, sondern das Recht haben, sich selbst zu versammeln und unter eigener Leitung und Protokollführung über das Wohl der Stadt zu beraten und zu beschließen. Damit ist bereits das moderne Zweikörpersystem, wie es in den Gemeindeverfassungen des 19. Jahrhunderts vorherrscht, vorweggenommen.[17]) Der Ausschuß hält sich zwar auch jetzt noch im Rahmen einer Kontrollinstanz, seine Stellungnahme erhält jedoch dadurch größeres Gewicht, daß er bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Rat den Rekurs an die Regierung nehmen kann, wodurch der Beschluß bis zur höheren Entscheidung aufgehoben wird. Bei Ausschreibung neuer und Erhöhung älterer Steuern, bei kostspieligen Neubauten und Baureparationen und anderen unge-

[16]) S. Preußische Städteordnung 1808, § 110. — Altmann, Ausgewählte Urkunden, II, S. 18.

[17]) Wie jetzt aus F. Steinbach, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, S. 192 ff., zu entnehmen ist, gibt es für die selbständige und getrennte Beschlußfassung des Bürgerausschusses sehr viel ältere Beispiele auf deutschem Boden, und auch in Bayern sind wahrscheinlich ähnliche Ansätze schon in früherer Zeit zu finden.

wöhnlichen Stadtkammerausgaben kann der Stadtrat keine einseitigen Beschlüsse fassen. Die Stadtkammerrechnungen sind dem Ausschuß jährlich zur Einsicht vorzulegen. Sogar eine Teilnahme bei der Ratswahl wird den Bürgervertretern zugestanden: bei Neubesetzung einer Ratsstelle haben sie das gleiche Wahlrecht wie die inneren und äußeren Räte. Die Ausschüsser selbst werden ebenso wie die Stadträte auf Lebenszeit gewählt, können jedoch nach Jahresfrist aus triftigen Gründen ihr Amt niederlegen. Wahlfähig sind alle Großbürger der Stadt, soweit sie „wirklich bürgerliche reelle Gerechtigkeiten" besitzen.

II. Die Gemeindegesetzgebung Montgelas'.

In ein völlig neues Stadium trat die Auseinandersetzung zwischen Staat und Stadt um die Jahrhundertwende mit der Übernahme der Staatsleitung durch das Ministerium Maximilian von Montgelas'. Durch ihn erfuhr der Absolutismus in Bayern seine eigentliche Vollendung, indem er der patriarchalischen Verbrämung entkleidet und nach dem Vorbild der französischen Revolution und des Kaiserreiches zum überpersönlichen, abstrakten Staatsabsolutismus wurde. Oberstes Prinzip dieser Staatsauffassung war die totale staatliche Souveränität; ihre Verwirklichung das Ziel der inneren und äußeren Politik Montgelas'. Innerpolitisch bedeutete das: Ausschaltung aller aus dem Mittelalter überkommenen Zwischengewalten, die die direkte Verbindung zwischen Regierung und Untertan unterbrachen; m. a. W. restlose Verstaatlichung aller öffentlichen Gewalt, ihre Ausübung durch eine straffe, zentralisierte, staatliche Bürokratie und Rationalisierung der inneren Verwaltung durch klare Trennung der verschiedenen Verwaltungsgebiete, namentlich Trennung von Gerichts- und Polizeiverwaltung.

In einem solchen Regierungssystem war für eine Selbständigkeit der Stadt- und Landgemeinden und für eine auch noch so bescheidene kommunale Selbstverwaltung kein Raum mehr. Ebensowenig waren die traditionelle Vereinigung der gesamten öffentlichen Gewalt in der Hand des städtischen Rates sowie die bisherigen Formen städtischer Verfassung in ihrer bunten Vielgestaltigkeit und Zufälligkeit — als historisch gewachsene jeder Rationalität widersprechend — mit einer schematisch-künstlich aufgebauten Verwaltungsorganisation eines omnipotenten Staates zu vereinbaren.

Zunächst freilich stand dem Programm einer derartigen Umgestaltung des gesamten Staatsorganismus' die formell noch immer bestehende landständische Verfassung im Wege, in der die städ-

tischen Privilegien einen wesentlichen Bestandteil bildeten. Eine lebhafte ständische Opposition, staatsrechtlich und politisch vertreten durch die Landschaftsverordnung, widersetzte sich hartnäckig allen Maßnahmen der Regierung, die eine Verletzung der verbrieften landständischen Rechte darstellten. Es gelang ihr sogar, allerdings unter dem Druck der prekären Lage, in die die bayerische Regierung während des 3. Koalitionskrieges geraten war, vom Kurfürsten vorübergehend eine Einstellung des Vollzuges aller von ihr beanstandeten Verordnungen zu erreichen.[18])

Erst die weitere außenpolitische Entwicklung schuf die Voraussetzungen, die es Montgelas ermöglichten, seine innerpolitischen Pläne konsequent durchzuführen. Im Preßburger Frieden (26. Dezember 1805) erlangte Bayern die volle staatliche Souveränität und schied aus dem Reichsverband aus. Damit war die formal-rechtliche Vorbedingung für eine Aufhebung der landständischen Verfassung gegeben, während die eigentlich politische Voraussetzung erst in der Errichtung des Rheinbundes unter dem Protektorat Napoleons (12. Juli 1806) und der Befestigung der französischen Machtstellung durch die Niederwerfung Preußens lag. So fand erst in der Gesetzgebung des Jahres 1808 das politische System Montgelas' seine eigentliche Ausprägung. Alle vor 1808 erlassenen Gesetze und Verordnungen stellen lediglich eine Übergangsstufe dar und lassen als solche deutlich eine Zwiespältigkeit erkennen, die durch die Rücksichtnahme auf den durch die landständische Verfassung gegebenen Rechtszustand bedingt ist. Ein solcher Kompromißcharakter haftet namentlich auch der sehr umfangreichen Gemeindegesetzgebung in ihrer ersten Phase, die in die Jahre 1802—06 fällt, an.

Da sie ein Jahrzehnt später bei den Reformberatungen eine wichtige Rolle spielt, indem man auf sie zurückgreift und die Reformpläne sich unmittelbar an ihrem Vorbild orientieren, so muß hier kurz auf ihren Inhalt eingegangen werden.

Es handelt sich um eine Reihe von Verordnungen, in denen eine Neugestaltung der städtischen Verwaltung nach einheitlichen Grundsätzen vorgenommen wird.[19]) Man kann diese Neuordnung

[18]) Vergl. L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität, S. 83.

[19]) Als erste ergeht die „höchste landesherrliche Verordnung vom 31. Dezember 1802, die Verbesserungen der magistratischen Verfassungen betreffend". (R. Bl. 1803 S. 8.) Ihr folgt als provisorische Ausführungsbestimmung der „Befehl an die kurfürstlichen Magistrate und sämtlichen Einwohner der Städte München, Landshut, Ingolstadt, Straubing und Burghausen" vom 4. Mai 1803. (R. Bl. 1803 S 291.) Zwischen 1804 und 1806 wurden durch Einzelerlasse die Verfassungen

allgemein kennzeichnen als den Versuch, die formale Erhaltung der durch die landständische Verfassung sanktionierten städtischen Privilegien mit einer möglichst vollständigen Aufhebung städtischer Selbständigkeit im Sinne staatsabsolutistischen Denkens zu vereinigen.

Gewiß war auch jetzt wieder ein solches Vorgehen des Staates durch Mißwirtschaft in der städtischen Verwaltung, die mit den bisherigen Methoden staatlicher Aufsicht auf die Dauer nicht beseitigt worden war, - durch mangelhafte Rechtspflege und die Handhabung der öffentlichen Gewalt im Dienst privater Interessen,[20]) — innerlich gerechtfertigt. Indessen wurde der Grad der Freiheitsberaubung, den die Städte jetzt erfuhren, nicht so sehr durch das Bestreben nach Beseitigung konkreter Mißstände, als von der Doktrin der inneren Souveränität des Staates her bestimmt und deduziert, und die Korruption der städtischen Verwaltung dürfte mehr willkommener Vorwand als eigentliche Ursache so weitgehender staatlicher Eingriffe gewesen sein. Unvergleichlich härter als bei allen bisherigen Versuchen des Staates, die lokalen Gewalten einzuschränken, wurde jetzt die Unabhängigkeit der Städte getroffen. Im Gegensatz zu allen früheren Maßnahmen wurde nunmehr als oberster Grundsatz der Neuordnung die Trennung von Justiz, Polizei und „eigentlichen Gemeindeangelegenheiten" ausgesprochen und damit die jahrhundertealte Tradition lokaler Konzentration der gesamten öffentlichen Gewalt in der Hand einer einzigen städtischen Behörde durchbrochen. Diese Trennung der Verwaltungsgebiete bedeutete gleichzeitig eine ganz entscheidende Verengerung des eigenstädtischen Wirkungskreises, denn sowohl Justiz wie Polizei-

---

der Hauptstädte definitiv geregelt: am 30. November 1804 für Ingolstadt (R. Bl. 1804 S. 1061); am 19. Februar 1805 für München (R. Bl. 1805 S. 332); am 12. März 1805 für Straubing (R. Bl. 1805 S. 389); am 2. April 1805 für Landshut (R. Bl. 1805 S. 510) und am 28. März 1806 für Passau (R. Bl. 1806 S. 124). Die Verfassung der übrigen Städte und Märkte wird einheitlich geregelt durch die „Kgl. allerhöchste Verordnung die Verfassung der kleineren Munizipalstädte und Märkte betreffend", vom 20. März 1806. (R. Bl. 1806 S. 129.)

[20]) In der offiziellen Begründung der Verordnung vom 31. Dezember 1802 wird auf die Gebrechen städtischer Verwaltung ausführlich hingewiesen: „Daß die Rechtspflege allenthalben unter dem administrativen Einflusse der Magistrate verwaltet wurde, welche sich die notwendige Kenntnis des positiven Rechtes nicht verschaffen konnten; daß die Polizei nicht als Mittel zu allgemein nützlichen Zwecken, sondern vielmehr als Schutzwehr staatsschädlicher Privatzwecke und als eine Erträgnisquelle angesehen wurde, daß endlich die öffentlichen Einkünfte größtenteils durch überzählige Magistrate und Verwaltungen aufgezehrt und ihrer eigentlichen Bestimmung entzogen wurden."

verwaltung wurden aus ihm herausgelöst. Zwar blieben in Rücksicht auf die städtischen Jurisdiktionsprivilegien vorläufig noch besondere Stadtgerichte bestehen, jedoch in völliger Unabhängigkeit von der städtischen Verwaltungsbehörde und unter Leitung von staatlich geprüften und bestätigten Richtern. Lediglich das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Richterstellen sollte den Magistraten unter Zuziehung des Ausschusses überlassen bleiben. Ein ähnlicher, noch bedeutungsloserer Rest ehemaligen Selbstbestimmungsrechtes blieb hinsichtlich der Polizeiverwaltung erhalten. Ihre völlige Verstaatlichung und Übertragung an kurfürstliche Polizeidirektionen suchte man dadurch zu verdecken, daß man dem Magistrat in bestimmten Fällen eine Konkurrenz durch Abordnung von einzelnen Deputierten zur Polizeidirektion zubilligte. Im übrigen wurde er „auf die Befugnisse, die ihm seiner Urbestimmung gemäß zustehen, staatszweckmäßig zurückgewiesen",[21]) — wie die bezeichnende Formulierung lautet; — das hieß Beschränkung seines Wirkungsbereiches auf die Gemeindeangelegenheiten, die fortan als die allgemeinen oder eigentlichen unterschieden werden von den besonderen: Polizei und Justiz, deren Besorgung der Staat für sich selbst in Anspruch nahm. Als staatliche Hoheitsrechte konnten sie allenfalls einer städtischen Behörde widerruflich delegiert werden. Da der Begriff der Polizei noch durchaus im Sinn des absoluten Polizeistaates gebraucht wurde, er sich also nicht, wie der moderne und verengerte Polizeibegriff, nur auf die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung beschränkte, sondern die gesamte innere Verwaltung mit Ausnahme von Justiz- und Finanzverwaltung einbegriff,[22]) so blieb den Magistraten als eigentlicher Wirkungskreis im wesentlichen nur die Verwaltung städtischen Vermögens und Besitzes; also Aufgaben, die mehr der privatrechtlichen als der öffentlichrechtlichen Sphäre angehörten und schon aus der Eigenschaft der Stadtgemeinden als juristische Personen entsprangen. Aber nicht einmal darin behielten die Magistrate ihre Handlungsfreiheit. Man begnügte sich auch nicht mehr mit den Einschränkungen des landesherrlichen Absolutismus, der bestimmte Handlungen von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht hatte, sondern stellte außerdem noch die Magistrate unter eine ausge-

---

[21]) Verordnung vom 4. Mai 1803 (R. Bl. 1803, S. 291).

[22]) Die Instruktion der Polizeidirektionen in den Städten vom 24. September 1808 unterschied in § 36 als Gegenstände der Polizeiverwaltung: Sicherheit, Armenpflege, Sanität, Lebensmittel, Unglücksfälle, Dienstbotenordnung, Religion und Unterricht, Reinlichkeit, Bauwesen, öffentliche Vergnügungen und Intelligenzwesen. Vgl. Reg. Bl. 1808 S. 2509.

sprochene staatliche Kuratel. Mit ihrer Ausübung wurden kurfürstliche Kommissäre betraut, die derartig weitgehende Befugnisse hatten, — unter anderm den Vorsitz im Magistrat, sowie das Bestätigungs- und Einspruchsrecht sämtlichen Beschlüssen gegenüber, — daß von einer Selbstverantwortlichkeit der Magistrate, wie sie bis dahin noch bestanden hatte, nicht mehr gesprochen werden konnte.

Materiell war mit diesen Bestimmungen schon jetzt die alte privilegierte Rechtsstellung der Städte aufgehoben. Nur scheute sich die Regierung Montgelas noch aus den obenerwähnten Gründen, daraus auch die formal-rechtlichen Konsequenzen zu ziehen. So sah man einstweilen noch davon ab, eine einheitliche Städteordnung zu erlassen; vielmehr erhielt jede einzelne von den Hauptstädten ihr eigenes Verfassungsedikt.[23]) Abgesehen von ganz geringfügigen, durch die jeweiligen örtlichen Verhältnisse bedingten Verschiedenheiten stimmten diese Einzelverordnungen jedoch fast wörtlich überein: die Magistrate blieben in ihrer kollegialen Zusammensetzung bestehen; aber diese wurde nunmehr genau festgelegt, ebenso wie die Besoldung bezw. geldliche Entschädigung der einzelnen Mitglieder und der städtischen Unterbeamten. Der Magistrat sollte aus dem kurfürstlichen Kommissär, 1—2 Bürgermeistern, 2 besonders qualifizierten Magistratsräten und 6—8 Mitgliedern aus der wohlhabenden, gewerbetreibenden Bürgerschaft bestehen, Bürgermeister und Magistratsräte auf Lebenszeit gewählt und von der Regierung bestätigt werden. Für die übrigen Mitglieder wurde das französische System der periodischen Neuwahl übernommen: Nach Verlauf von drei Jahren sollte immer die Hälfte ausscheiden und ersetzt werden. Dabei hatte der Magistrat selbst das Vorschlagsrecht, — offenbar ein Rest des alten Kooptationsrechtes. Er hatte unter Zuziehung des Ausschusses je zwei Kandidaten zu benennen, von denen einer durch die Regierung ernannt wurde.

Auch ein besonderer Ausschuß der Bürgerschaft blieb in Rücksicht auf die gemeinderechtliche Tradition erhalten. Er sollte indirekt durch 20 Wahlmänner, die ihrerseits wieder zur Hälfte vom Ausschuß selbst, zur Hälfte vom Magistrat ernannt wurden und dem besitzenden, gewerbetreibenden Bürgertum angehören wußten, gewählt werden. Der politische Einfluß der städtischen Korporationen, der Zünfte und Innungen, wie ihn der Münchner Wahlbrief von 1795 noch bestätigt hatte, war damit völlig beseitigt. Außerdem wurde die Mitgliederzahl des Ausschusses äußerst beschränkt; sie

---

[23]) Vgl. oben Anmerkung 19.

entsprach der der bürgerlichen Magistratsräte. Ein Zusammentreten konnte nur auf Berufen des Magistrates erfolgen.

Ein solcher Bürgerausschuß war in Wirklichkeit kaum mehr als eine schöne Fassade. Abgesehen davon, daß er infolge des Wahlverfahrens alles andere als eine wirkliche Vertretung der Bürgerschaft darstellte, waren auch seine Befugnisse einer Verwaltungskontrolle des Magistrates nurmehr Fiktionen. Denn faktisch war ja der staatliche Kommissär der Leiter der städtischen Verwaltung, und „Erinnerungen" und Wünsche des Ausschusses konnten im Grunde allenfalls seiner Instruktion dienen, ihre Berücksichtigung aber hing von seiner Willkür ab. So sehr auch der verantwortliche Redakteur der Verordnungen, Karl Heller von Hellersberg, der persönlichen Überzeugung gewesen sein mag, mit diesem Bürgerausschuß ein „Überbleibsel von Untertanenfreiheit" gerettet zu haben,[24]) so war damit tatsächlich doch nur ein Schein von Freiheit übriggeblieben.

So wie der Geist der ganzen Reform aufs stärkste von französisch-staatsabsolutistischen Gedankengängen beeinflußt war, so fand nun gleichzeitig auch eine gewisse formale Anlehnung an die französiche Munizipalgesetzgebung statt. Da man sich aber andererseits vorläufig noch zu einem, wenn auch nur formalen Rechtstraditionalismus gezwungen sah und daher bemüht war, soweit es sich mit den neuen Prinzipien vereinigen ließ, altdeutsche Formen städtischer Verfassung beizubehalten, so kam eine eigentümliche Mischung altrechtlicher und französisch revolutionärer Formelemente zustande. Der Gemeindeausschuß knüpfte deutlich an die alten Ausschüsser der Stadt- und Markt-Instruktion von 1748 an; zugleich war er jedoch offenbar auch am Vorbild des Munizipalrates der französischen Kommunalgesetzgebung orientiert. Die Einführung eines besonderen staatlichen Kommissärs dürfte vermutlich durch das Beispiel des „commissaire surveillant" der Verfassung vom 22. August 1795[25]) angeregt sein, dessen sich die Direktorialregierung bedient hatte, um die „maires" von 1789 in die Botmäßigkeit der staatlichen Zentrale zurückzuführen.

Am auffälligsten trug die Unterscheidung zwischen dem Magistrat als „Regierungsbeamten" und als „Beamten der Gemeinde" den Stempel der Herkunft.[26]) Es handelt sich dabei um eine Übernahme des 1789 erstmalig in das moderne Gemeinderecht eingeführten juristischen Begriffsunterschiedes zwischen eigenem und

[24]) Vgl. L. Doeberl, S. 79.
[25]) Rondonneau, Collection générale des lois, V, S. 505.
[26]) Erstmalig in der Ingolstädter Verfassung, R. Bl. 1804, S. 1061.

übertragenem Wirkungskreis.[27]) Die praktische Auswirkung dieser Unterscheidung war für die Magistrate selbst gering, da sie ja auch dann, wenn sie als Gemeindebeamte in Funktion traten, nämlich bei den eigentlichen Gemeindeangelegenheiten, unter strengster staatlicher Bevormundung standen. Nur hatten sie in solchen Fällen wenigstens noch ein gewisses Initiativrecht, wenn auch die Entscheidung beim Kommissär lag, während sie als Regierungsbeamte lediglich die Anweisungen der vorgesetzten staatlichen Behörde zu befolgen hatten. Dem Staat aber war damit die Möglichkeit gegeben, die Magistrate jederzeit nach Belieben als seine Exekutivorgane zu benutzen und ihnen bestimmte Aufgaben zu übertragen.

Die Verfassung der kleineren Städte und Märkte[28]) unterschied sich von der der Hauptstädte nicht wesentlich. Hier übernahm das zuständige Landgericht die Aufsicht über die städtische Verwaltung. Der Landrichter war für sämtliche Städte seines Bezirkes staatlicher Kommissär. Er übte gleichzeitig dort, wo das Landgericht seinen Sitz hatte, die Polizeiverwaltung aus. In den übrigen Städten wurde diese dem Bürgermeister bezw. einem besonderen städtischen Deputierten als Regierungsbeamten übertragen. Nur die Wahl der beiden städtischen Kollegien war den Hauptstädten gegenüber vereinfacht und weniger beschränkt. Die Bürgerschaft hatte das Recht, sowohl Magistrat wie Ausschuß direkt zu wählen, natürlich vorbehaltlich der Bestätigung durch die Regierung. Es zeigte sich in diesen Konzessionen ein gewisses Entgegenkommen gegenüber der Landschaftsverordnung und ihren Forderungen.[29]) Zugleich lag

[27]) Vgl. L. Doeberl, S. 75. — Die französische Munizipalverfassung vom 14. Dezember 1789 (Rondonneau, I, S. 52 ff.) hatte unterschieden: „des fonctions" — „propres au pouvoir municipal" — „propres à l'administration générale de l'état, et déléguées par elle aux municipalités"; ebenso das Gesetz „relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux" v. 7. Sept. 1795 (Rondonneau V S. 536 ff.) in Art. 19: „1. des objets prédécemment attribués aux municipalités, 2. de ceux qui appartiennent à l'administration générale et que la loi déléguait aux districts." — Wenn F. Steinbach, a. a. O. S. 64 feststellt, daß die „Zwitterstellung" des Magistrats „als Beauftragter der Staatsverwaltung und als Selbstverwaltungsorgan" auf uraltem deutschen Recht beruhe, so kann doch wohl kein Zweifel sein, daß der bayerische Gesetzgeber von 1804 bei seiner klaren, begrifflichen Unterscheidung nicht das Bewußtsein hatte, altdeutsches Gemeinderecht zu erneuern; daß er vielmehr französisches Recht rezipierte.

[28]) R. Bl. 1806 S. 129.

[29]) Diese Forderungen gingen allerdings sehr viel weiter: Außer der freien Wahl des Magistrates wurden Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt, besonders Markt- und Gewerbepolizei, sowie unabhängige Verwaltung des Gemeindevermögens, — als verbriefte Freiheiten der Städte — zurückverlangt. Vgl. L. Doeberl, S. 82.

darin eine Umkehrung in dem Verhältnis der größeren Städte zu den Kleinstädten, die die grundlegende Änderung, die unter dem ‚Regime Montgelas' in der Einstellung des Staates gegenüber den Gemeinden eingetreten war, deutlich kennzeichnet.[30]) Während bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts die großen oder sogenannten Hauptstädte sich auf Grund ihrer Privilegien einer ausgedehnten Freiheit und Selbständigkeit erfreut hatten, wurden ihnen jetzt gerade wegen ihrer größeren Bedeutung die engsten Fesseln staatlicher Bevormundung angelegt. Dagegen behielten die Kleinstädte einen gewissen Spielraum, der ihnen wenigstens die freie Wahl des Magistrates und der Gemeindevertreter gestattete.

Ganz anders war dagegen die Behandlung, die die mediatisierten schwäbischen und fränkischen Reichsstädte von Seiten der bayerischen Regierung erfuhren.[31]) Diese konnten den Schutz der landständischen Verfassung Altbayerns für sich nicht in Anspruch nehmen. Durch die Mediatisierung war die rechtliche Grundlage ihrer Verfassungen zerstört. Die Münchner Regierung hatte also freie Hand, unverhüllter traten infolgedessen ihre Tendenzen zutage, und der Plan einer völligen Verstaatlichung der städtischen Verwaltung kam seiner Verwirklichung bereits sehr nahe.

Bezeichnenderweise billigte man den städtischen Behörden nicht einmal mehr den ehrwürdigen Namen Magistrat zu. Es gab nurmehr einen „Verwaltungsrat", eine Bezeichnung, die allerdings der tatsächlichen Bedeutung ihres Trägers weit mehr entsprach. Seine Tätigkeit beschränkte sich ausschließlich auf die Verwaltung des städtischen Vermögens, die er unter Leitung eines staatlichen Kommissärs ausübte. Die Mitglieder wurden von der Regierung ernannt. Von einer Vertretung der Bürgerschaft war keine Rede mehr.

Von hier bis zur Übernahme der gesamten lokalen Verwaltung durch staatliche Beamte und damit zu einer Degradierung der kommunalen Gebietskörperschaften zu reinen staatlichen Verwaltungsbezirken war kein allzu großer Schritt mehr. Montgelas tat ihn sogleich, nachdem die alte landständische Verfassung gleichzeitig mit dem Erlaß der Konstitution vom 1. Mai 1808 beseitigt worden war, mit den beiden Edikten über die Bildung der Gemeinden vom 28. Juli 1808[32]) und über das Gemeindewesen vom 24. September 1808.[33])

---

[30]) Vgl. Helmreich, S. 20.
[31]) Vgl. L. Doeberl, S. 87 ff.
[32]) R. Bl. 1808, S. 2789 ff.
[33]) R. Bl. 1808, S. 2405 ff.

Wie die Gesetzgebung des Jahres 1808 überhaupt, so stellt auch die Gemeindeordnung von 1808 einen Höhepunkt in der Durchführung des innenpolitischen Systems Montgelas' und damit in der Übertragung der Grundsätze und Formen des napoleonischen Staatsabsolutismus auf deutschem Boden dar. Die enge politische Bindung des bayerischen Staates an das Kaiserreich fand hier einen deutlichen, unmittelbaren Ausdruck. Die neue Gemeindegesetzgebung hatte ihr Vorbild in der französich-westfälischen Verwaltungsordnung vom 11. Januar 1808,[34]) die ihrerseits wiederum nur ein Abklatsch der französischen vom 17. Februar 1800[35]) war.

Äußerlich am auffälligsten trat die Nachahmung des französischen Musters und der Bruch der eigenen Rechtstradition in der Aufhebung des über ein halbes Jahrtausend bestehenden und festgehaltenen, grundsätzlichen Unterschiedes in der Rechtsnatur zwischen Städten und Landgemeinden in Erscheinung. Rein schematisch wurden die Gemeinden nach der Einwohnerzahl in Größenklassen eingeteilt. Eine Unterscheidung zwischen Städten und Ruralgemeinden bestand nur noch dem Namen nach. Oberstes Gesetz war, wie in Frankreich, die rationale, von verwaltungstechnischen Gesichtspunkten her bestimmte Zweckmäßigkeit, Einfachheit und Übersichtlichkeit. Der gesamte innere Aufbau des Staates sollte dem Schema einer gleichseitig-regelmäßigen Pyramide gleichen. Für historisch gewachsene kommunale Einheiten in ihrer bunten Regellosigkeit und Verschiedenheit war in einem solchen System kein Platz mehr. An ihre Stelle sollten künstliche Neubildungen treten, auf die ein neuer unhistorischer Gemeindebegriff angewandt wurde. „Zur Vereinfachung und Erleichterung der Staatsverwaltung" sollten die neuen Gemeinden „assimiliert" werden und in ihren „Grenzen alle Teile der Verwaltung ungeteilt" vereinigt sein.[36]) Deutlicher konnte ihr Charakter als reine staatliche Verwaltungsbezirke kaum gekennzeichnet werden.. Als maßgebende Norm für ihre Bildung dienten die schon bestehenden Steuerdistrikte, mit denen die neuen Gemeinden zur Deckung gebracht werden sollten.

Die gesamte innere Verwaltung der Gemeinden einschließlich der Vermögensverwaltung ging nunmehr völlig in die Hände der staatlichen Bürokratie über. Für die Verwaltung des Kommunal- wie des Stiftungsvermögens wurden besondere staatliche Administratoren,

---

[34]) Gesetz-Bülletin des Königreichs Westphalen I, S. 189 ff.
[35]) Loi concernant la division du territoire français et l'administration 17. Février 1800. Rondonneau, VII, S. 648 ff.
[36]) R. Bl. 1808, S. 2791.

die einer staatlichen Zentral- bezw. Mittelstelle untergeordnet waren, eingesetzt.[37])

In Auswirkung der zentralistischen Verwaltungsprinzipien wurde nun auch das altdeutsche System der kollegialen Lokalverwaltung aufgegeben und durch das französische Mairiesystem ersetzt, in dem ein einzelner, der staatlichen Bürokratie untergeordneter Beamter als Chef eines Büros die verantwortliche Leitung der Geschäfte übernahm. In den Städten der ersten Klasse war das ein königlicher Polizeidirektor, in den kleinen Städten und Ruralgemeinden der „Bürgermeister" bezw. „Vorsteher", der ebenso wie der Polizeidirektor als staatlicher Beamter aufgefaßt wurde, wenn auch auf seine Einsetzung noch ein gewisser Einfluß der Gemeindemitglieder durch ein Vorschlagsrecht bestand. Darin, sowie in der lediglich beratenden Befugnis der sog. Gemeindevertretung, dem „Munizipalrat", hatte sich ein letzter, kümmerlicher Rest oder nurmehr ein Schein alten kommunalen Selbstbestimmungsrechtes erhalten. Der Munizipalrat war, wie schon der Name verrät, dem französischen „conseil municipal" nachgebildet. Er bestand im Gegensatz zu diesem aber nur aus 4—5 Mitgliedern[38]), die in den Städten erster Ordnung durch staatlich ernannte Wahlmänner, in denen der zweiten Klasse von der Gesamtheit der Gemeindeglieder direkt gewählt wurden. Er sollte sich nur auf Berufen der Polizeibehörde und unter ihrer Leitung versammeln dürfen, die jedoch an seine Beschlüsse keineswegs gebunden war. In Landgemeinden trat an die Stelle des Munizipalrates die Gemeindeversammlung.

Das Zugeständnis der freien Wahl des Munizipalrates bezw. der Mitberatung durch die Gemeindeversammlung in den kleineren Städten und Ruralgemeinden und die dadurch bedingte Differenzierung von den Städten erster Klasse lassen allerdings die bayerische Gemeindeordnung, wenn auch nur um ein geringes, hinter der absoluten Uniformität und dem radikalen Zentralismus des französischen Vorbildes zurückbleiben.

Zu bedeutsameren Abweichungen kam es in formalrechtlicher Hinsicht, wo man sich doch offenbar mehr der deutschen Rechtstradition als dem fremden Vorbild verpflichtet fühlte. So wurde,

---

[37]) Organisches Edikt über die Generaladministration des Stiftungs- und Kommunalvermögens im Königreich Bayern. R. Bl. 1808, S. 216. — Die Stiftungsadministratoren standen unmittelbar unter dem geheimen Zentralrechnungs-Kommissariat des Innern, die Kommunaladministratoren unter den Generallandeskommissariaten.

[38]) Der conseil municipal vom 17. Febr. 1800 umfaßte 10—30 Mitglieder, der der westfälischen Gemeindeordnung 8—20.

trotz der völligen Entrechtung der Gemeinden, die, ebenso wie in Frankreich, jedes Eigenleben erstickte und die Gemeinden zur staatlichen Anstalt, zum Objekt der staatlichen Verwaltung machte, doch formal ihr Charakter als „Gemeinheiten", als „öffentliche Korporationen" und subjektive Rechtsträger nicht angetastet, vielmehr ausdrücklich anerkannt.[39]) Um nun aber die Eigenschaft einer öffentlich-rechtlichen Verbandsperson, die ja bestimmte Fähigkeiten, wie das Recht eigener Organbestellung und Vermögensverwaltung, in sich schließt, mit einer so weitgehenden Entkleidung gerade dieser Fähigkeiten zu vereinigen, konstruierte man in Analogie mit dem privaten Individualrecht eine Minderjährigkeit der Gemeinden, die die staatlichen Eingriffe als vormundschaftliche Befugnisse erscheinen ließ und als solche rechtfertigen sollte.[40]) Von Bedeutung war diese formalrechtliche Bestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinde insofern, als dadurch der späteren Revision gewissermaßen die Richtung angegeben wurde. Man brauchte nur die Fiktion einer Entwicklung der Gemeinden von der Minderjährigkeit zur Volljährigkeit einzusetzen, um ihre Befreiung von der staatlichen Bevormundung als notwendig und legal erscheinen zu lassen, wie es denn auch in den späteren Beratungen über eine Reform tatsächlich geschehen ist.

Ein anderer wesentlicher Unterschied zwischen französischer und bayerischer Gemeindeordnung bestand schließlich hinsichtlich der Bestimmungen über die Gemeindemitgliedschaft. Während das revolutionäre Frankreich in seinem Egalisierungsbestreben die alte korporative Geschlossenheit der Bürgergemeinde durch die moderne, offene Einwohnergemeinde ersetzt und das städtische Bürgerrecht zugunsten eines allgemeinen Staatsbürgerrechts aufgehoben hatte, kannte man von nun ab zwar auch in Bayern kein eigentliches Bürgerrecht mehr, aber man hielt doch am Prinzip einer engeren Gemeinde-Mitgliedschaft fest, die sich ausschließlich auf die Grundbesitzer und die Inhaber steuerpflichtiger Gewerbe erstreckte, eine Regelung, die ganze Schichten der Einwohnerschaft, für die bis

---

[39]) Vgl. Gemeindeedikt 1808, §§ 7 u. 8.

[40]) Vgl. Gemeindeedikt 1808 § 56: „Die Gemeinden sind daher in Ausübung ihrer Rechte, wie die Minderjährigen beschränkt und genießen auch ihre Vorrechte". — § 57: „Ohne Genehmigung der Kuratel können daher weder sie, noch ihre Vertreter erwerben oder veräußern; — keine neuen Verbindlichkeiten auf sich nehmen; — keine bedeutenden neuen Einrichtungen treffen, — und überhaupt keine gültigen Gemeindebeschlüsse fassen".

dahin wenigstens die Möglichkeit zum Erwerb des Bürgerrechtes bestanden hatte[41]), von der Gemeindemitgliedschaft ausschloß.

Auch hier konnte das Gemeindeedikt von 1818 später anknüpfen und die betreffenden Bestimmungen ohne wesentliche Änderung oder Erweiterung übernehmen.

III. Die Revisionsverhandlungen 1813—17.

Wie sehr die Gemeindegesetzgebung von 1808 das Prinzip der Verstaatlichung und Zentralisierung überspitzt hatte, das zeigte sich sogleich in aller Deutlichkeit, als man die praktische Durchführung der einzelnen gesetzlichen Bestimmungen in Angriff nahm. Es ergaben sich dabei Schwierigkeiten, die der Gesetzgeber bei seiner theoretischen und schematischen Konstruktion offenbar nicht vorausgesehen und in Rechnung gesetzt hatte.[42]) So einfach es gewesen war, vom grünen Tisch aus Normen für eine Neubildung der Gemeinden aufzustellen, so schwierig und mit unendlicher Kleinarbeit verbunden war es jetzt, bei der Verschiedenheit und Kompliziertheit der örtlichen Verhältnisse eine derartig normierte territoriale Gliederung des gesamten Staatsgebietes in unterste Verwaltungsbezirke zu realisieren. Die Generalkommissariate, denen die Aufgabe der Neubildung der ländlichen Gemeinden oblag, waren garnicht in der Lage, die dafür angesetzten Termine einzuhalten. Es stellte sich heraus, daß die Steuerdistrikte, bei deren Bildung man naturgemäß von rein finanz- und steuertechnischen Gesichtspunkten ausgegangen war, keine geeignete Norm für die Bildung der Gemeinden darstellten. Man hatte es entgegen den ausdrücklichen Bestimmungen der Instruktion über die Bildung der Steuerdistrikte[43]) versäumt, die Steuerbezirke mit den Landgerichtsbezirken zur Deckung zu bringen, was für die Bildung der Gemeinden als Unterteilungen der Landgerichte unbedingte Voraussetzung gewesen wäre; es kam vor, daß Bauerngüter zum Steuerdistrikt einer Stadt gehörten.[44])

Und noch ein Anderes wurde jetzt deutlich: Für die angestrebte Übertragung der französischen Verwaltungsorganisation auf

---

[41]) Bisher war zum Erwerb des Bürgerrechtes nur nötig gewesen, daß der Bewerber „an Geld, Gut, Kunst und Profession so viel vermag, daß er sich ohne Beschwerde des Publikums mit Weib und Kind ehrlich zu nähren vermag". Siehe Kreittmayr, Anmerkungen zum Cod. Max. V, S. 963.

[42]) Vgl. L. Doeberl, S. 97 f.

[43]) Vgl. R. Bl. 1808, S. 1110.

[44]) Laut Bericht der Sektion der Stiftungen und Kommunen vom 9. November 1811, M. I. R. 3003 a, 1. Hft.

bayerischen Boden waren nicht die gleichen Voraussetzungen wie im napoleonischen Frankreich gegeben. Die Revolution von oben, wie man das Werk Montgelas' wohl bezeichnen kann, hatte nicht so völlig reinen Tisch machen, nicht so radikal und konsequent alles historische Recht über den Haufen werfen können, wie das in Frankreich seit 1789 gelungen war. Man hatte sich vielmehr genötigt gesehen, gewisse, wenn auch bescheidene Reste feudalistischer Tradition, die den landesfürstlichen Absolutismus überdauert hatten, auch weiterhin bestehen zu lassen. Die patrimoniale Gerichtsbarkeit war zwar weitgehend eingeschränkt, aber doch nicht völlig beseitigt worden. Gutsherrliche Gerichtsbezirke bestanden weiterhin neben den Landgerichten und Gemeinden und durchbrachen die einheitliche Gliederung des staatlichen Verwaltungsgebietes. Eine Neubildung der Gemeinden war nicht möglich ohne eine vorherige Abgrenzung der Gutsbezirke, und gerade diese stieß besonders durch die maßlose Arrondierungspolitik und einen regelrechten Schacher mit Gerichtsuntertanen seitens der Gutsherren auf größte Schwierigkeiten. Hinzu kam, daß hinsichtlich der patrimonialen Gerichtsbarkeit sich schon sehr bald eine rückläufige Tendenz bemerkbar machte, die zu einer Revision der Gesetzgebung von 1808 in ständisch-reaktionärem Sinne führte[45]), wodurch neue territoriale Verschiebungen und Schwierigkeiten entstanden. Nach einem genauen Bericht der Sektion der Stiftungen und Kommunen an das Staatsministerium des Innern über den Stand der Vorarbeiten zur Durchführung des Gemeindeediktes war im November 1811 die Bildung der Landgemeinden noch nirgends ausgeführt. Nur ein einziges Generalkommissariat hatte einen Plan für sein Gebiet aufgestellt, der jedoch von der Sektion als ungenügend zurückgewiesen werden mußte, da er jeder genaueren Begründung und Erläuterung entbehrte.[46]) In anbetracht dessen sah sich die Sektion genötigt, auf eine Verlängerung der festgesetzten Frist anzutragen und den Vorschlag zu machen, von der Norm der Steuerdistrikte Abstand zu nehmen und die Bildung der Patrimonialgerichte zu beschleunigen.

Nicht viel besser stand es mit der Ausführung des Gemeindeediktes in den Stadtgemeinden. Im November 1811 waren erst in 10 Städten die Verwaltungen neu organisiert.[47]) Wegen der natürlichen Geschlossenheit der Stadtbezirke waren hier Schwierigkeiten verwaltungstechnischer Art, wie sie bei der Neubildung der länd-

[45]) Näheres bei L. Doeberl, S. 51 ff.
[46]) M. I. R. 3003 a, 1. Heft.
[47]) Nämlich in Ansbach, Burghausen, Kempten, Landshut, München, Nürnberg, Passau, Rothenburg, Salzburg und Straubing.

lichen Gemeinden auftraten, kaum vorhanden, dafür ergaben sich aber innere Schwierigkeiten, mit denen man offenbar ebensowenig gerechnet hatte. Diese lagen in der oppositionellen Haltung der Städte selbst gegenüber der staatlichen Neuregelung ihrer inneren Verhältnisse. Vor allem Augsburg und Nürnberg, die beiden 1805/06 an Bayern gefallenen und mediatisierten alten Reichsstädte, suchten sich der gänzlichen Vernichtung ihrer Autonomie zu widersetzen. In ihnen war die Erinnerung an eine große Vergangenheit und an die alte städtische Freiheit immerhin noch so lebendig, daß sie das Joch staatlicher Bevormundung nicht einfach gutwillig auf sich nahmen. Unter Berufung auf ihre wirtschaftliche Bedeutung und das Beispiel aller großen deutschen Handelsstädte nahmen sie eine Sonderstellung für sich in Anspruch, die ihnen ein Mitbestimmungsrecht für ihre inneren Angelegenheiten vorbehielt; ein Recht, das, wie sie zu beweisen suchten, Voraussetzung für die Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenz sei.[18]) In Einzelvorschlägen wurde die Art der geforderten Sonderstellung näher umschrieben. Diese Vorschläge sind insofern wertvoll und interessant, als sich in ihnen die Auffassung städtisch-bürgerlicher Kreise über Gemeindeverwaltung und ihr Verhältnis zum Staat spiegelt und hier zu einem verhältnismäßig frühen Zeitpunkt Wünsche und Forderungen laut geworden sind, denen der Staat einige Jahre später Rechnung getragen hat.

Augsburg ist in seinen Forderungen gemäßigt; es protestiert vor allem gegen die untergeordnete und vom Polizeidirektor abhängige Stellung des Munizipalrates. Es will wenigstens den 1807 eingesetzten „Verwaltungsrat" behalten, der hinsichtlich der Vermögensverwaltung eine, wenn auch bescheidene Selbständigkeit gehabt hatte; er soll aus dem wohlhabenden Bürgerstand durch unbesoldete, auf Lebenszeit gewählte Räte ergänzt werden, um ihm innerhalb der Bürgerschaft das nötige Ansehen zu verschaffen. Außerdem wird die Leitung öffentlicher Ämter, wie Armeninstitut, Leihhaus, das Vermittlungsamt bei bürgerlichen Streitigkeiten für den Verwaltungsrat in Anspruch genommen.

Demgegenüber enthält die Eingabe Nürnbergs — unterzeichnet von sämtlichen neugewählten Munizipalräten — sehr viel weitgehendere und radikalere Forderungen, die noch durch eine passive Resistenz unterstrichen werden, indem die zu Munizipalräten ernannten Bürger die Annahme des Amtes verweigern. Als man behördlicherseits die Weigerung abweist, bittet einer von ihnen sogar darum, ihm den Rechtsweg zu öffnen, damit er den Schutz

[18]) Bericht der Kommunalsektion vom 26. Dez. 1812. M. I. R. 3003 a, 1. Hft.

der Gesetze für seine bürgerliche Freiheit in Anspruch nehmen könne. Dieser hartnäckige Widerstand hat vor allem seinen Grund in einer Bestimmung des Gemeindeediktes, nach der die Munizipalräte vom Polizeidirektor als ausführende Organe, m. a. W. als Polizeibüttel, verwandt werden konnten, wozu begreiflicherweise niemand Lust verspürte, weder die Mitglieder des städtischen Patriziates, ehemalige Senatoren, noch die Handwerker und Kaufleute, die sich nicht bei ihren Mitbürgern unbeliebt machen wollten. Statt dessen fordern die Munizipalräte Befreiung von der Vormundschaft des Polizeidirektors und Zuweisung eines ausgedehnten Wirkungskreises, der sich auf die Verwaltung des Kämmereivermögens und der Stiftungen, das Bauwesen und Jurisdiktionsbefugnisse erstreckt. Ferner soll die Anstellung des städtischen Dienstpersonals in der Hand des Munizipalrates liegen und ihm als Verbindungsglied zur Bürgerschaft ein Vertretungskörper, ein bürgerlicher Ausschuß, zur Seite treten. Derartige Vorschläge bedeuteten nichts anderes als eine Reaktion der alten reichsstädtischen Verfassungsverhältnisse. Lediglich mit der Verstaatlichung der Polizei schien man sich abgefunden zu haben. Auch der bürgerliche Ausschuß war wohl im wesentlichen als eine Neuauflage des großen Rates bezw. der „Genannten des größeren Rates" gedacht, vielleicht mit gewissen Konzessionen an den modernen Repräsentationsgedanken. Jedenfalls werden ausdrücklich die sogenannten Siegelrechte der Genannten für ihn in Anspruch genommen.[19]) In scheinbar völliger Verkennung der Absichten des Gesetzgebers von 1808 sollte aus dem Munizipalrat eine städtische Obrigkeit entsprechend dem „kleinen Rat" der alten Verfasssung werden; wie denn überhaupt die Vorschläge und Forderungen so völlig dem Geist des Gemeindeedikts widersprachen, daß man sie geradezu als naive Zumutung der Regierung gegenüber bezeichnen muß. Die Antwort, die das Lokalkommissariat den Antragstellern zuteil werden ließ, fiel dementsprechend aus: die Munizipalräte befänden sich in einem grundsätzlichen Irrtum, wenn sie die Rolle eines Vorstehers der Bürgerschaft für sich in Anspruch nähmen. Dies sei einzig und allein der königliche Polizeidirektor.[50])

Man ist zunächst natürlich behördlicherseits nicht gewillt, derartigen Wünschen zu entsprechen und den mediatisierten Reichsstädten irgendeine Sonderstellung einzuräumen. Jedoch bleiben die städtischen Vorstellungen keineswegs ganz ohne Eindruck. Die

[19]) Über die „Genannten des größeren Rates" siehe Paul Sander, Die städtische Haushaltung Nürnbergs. Leipzig 1902, S. 54 ff.
[50]) Nach dem Bericht der Sektion vom 26. Dez. 1812.

Kommunalsektion sieht sich immerhin veranlaßt darauf anzutragen, daß den Munizipalräten eine gewisse Besoldung gewährt und sie von dem Zwang, Polizeikommissäre spielen zu müssen, befreit werden. Ihr Amt soll als „munus publicum" erklärt und damit eine Ablehnung der Ernennung unmöglich gemacht werden.[51])

Auch im Kreis der staatlichen Beamtenschaft sind bereits Stimmen laut geworden, die sich äußerst kritisch über das Institut der Munizipalräte äußern und eine Änderung verlangen, wie ein Bericht der Polizeidirektion München beweist, der sehr deutliche Worte findet und im Hinblick auf den Munizipalrat von einer leeren und überflüssigen Form spricht. Auch in München sind die Munizipalräte mit ihrer Wahl sehr unzufrieden und treten an den Polizeidirektor mit der Bitte heran, sie mit den lästigen Aufträgen zu verschonen.[52])

Als auf Grund der eingehenden Berichte und Anträge der Kommunalsektion in der Departementalversammlung des Inneren die Mißstände und Schwierigkeiten zur Sprache kommen[53]), sind die Meinungen geteilt. Während die eine Seite für eine unbedingte Durchführung des Gemeindeediktes eintritt und jegliche Modifikationen ablehnt[54]), setzt sich der Vorsitzende der Departementalversammlung, Staatsrat v. Zentner, für eine Umarbeitung und Revision ein. Er beruft sich dabei auf Äußerungen, in denen der Verfasser des Gemeindeediktes von 1808, der Lokalkommissär von Augsburg, v. Stichhanner, dasselbe für mangelhaft und undurchführbar erklärt habe. Von einem Teil der Mitglieder wird schließlich eine vermittelnde Stellung eingenommen, indem die von der Kommunalsektion vorgeschlagenen Modifikationen als Zusatzbestimmungen zum Gemeindeedikt befürwortet werden.

Daraufhin ergeht am 12. April 1813 ein Ministerialbeschluß, der bestimmt, daß die unmittelbaren - - also nicht patrimonialen - Ruralgemeinden unverzüglich nach den Bestimmungen des Ediktes vom 28. Juli 1808 zu bilden und zu organisieren sind. Lediglich die Bildung der Gemeinden, die für die Einordnung in die gutsherrlichen Gerichtsbezirke in Frage kommen, soll vorläufig unterbleiben. Die Frage einer Revision der städtischen Verfassung läßt der Beschluß offen und stellt sie ausdrücklich der Entscheidung des

---

[51]) Beschluß der Sektion der Stiftungen und Kommunen vom 31. Dez. 1812, M. I. R. 3003 a, 1. Hft.

[52]) Bericht des Polizeidirektors der Stadt München vom 5. Dez. 1813, im Auszug M. I. R. 3003 a, 2. Hft.

[53]) Die Sitzung findet am 2. Januar 1813 statt.

[54]) So vor allem noch der Oberpolizeirat Lutz, allerdings weniger aus Sympathie für einen straffen Zentralismus als aus Gründen der Stetigkeit und Konsequenz der inneren Politik.

Königs anheim.[55]) Ein betreffender Antrag ist unter Darlegung der Schwierigkeiten, die sich in Augsburg und Nürnberg ergeben haben, bereits unterm 4. März 1813 dem König vorgelegt worden, der die Entscheidung im Sinne einer Revision des Gemeindeediktes fällt. Damit ist man an höchster autoritativer Stelle deutlich von der Gemeindegesetzgebung des Jahres 1808 abgerückt, was naturgemäß die entsprechende Wirkung in den unteren staatlichen Verwaltungsstellen hatte. Die Gründe für den Revisionsbeschluß liegen offenbar hauptsächlich in dem Widerstand der Städte gegenüber dem Institut des Munizipalrates und der dadurch hervorgerufenen unfruchtbaren Spannung zwischen städtischer Bürgerschaft und staatlichen Regierungsstellen, an deren Beseitigung man auch auf Seiten der Regierung Interesse hatte. Im besonderen dürfte dabei die Rücksicht auf die mediatisierten Reichsstädte und die übrigen neu erworbenen Gebiete, um deren Besitz man nach dem außenpolitischen Umschwung und der ersten Erschütterung der napoleonischen Machtstellung bangen mußte, eine Rolle gespielt haben, wie später noch im Zusammenhang zu zeigen sein wird.[56]) Die Revision bezieht sich denn auch lediglich auf die städtische Verwaltungsorganisation während man an den Bestimmungen des Gemeindeediktes über die Ruralgemeinden noch sehr lange festhält. Weiterhin mag auch schon die Erkenntnis, daß der staatliche Verwaltungsapparat auf die Dauer einer derartigen Belastung, wie sie die Gesetzgebung von 1808 erforderte, nicht gewachsen sei und daß man hier eine Erleichterung schaffen müsse, mitgespielt haben.

Die Richtung, in der sich eine Revision bewegen soll, ist anfangs offenbar nur in den allgemeinsten Zügen festgelegt mit dem Ziel einer gewissen Auflockerung des bürokratisch-polizeistaatlichen Verwaltungssystems. Art und Weise und der Grad der Auflockerung ist noch völlig unbestimmt. An eine grundsätzliche Abwendung vom herrschenden System kann man schon deshalb noch nicht gedacht haben, weil dieses zu sehr mit der Person Montgelas' verbunden ist, der noch immer seine beherrschende Stellung an der Spitze der Regierung innehat.

Es ist überhaupt die Frage, ob man eine Revision schon damals ernsthaft in Angriff genommen hätte, wenn nicht ein ganz neuer,

---

[55]) Vgl. L. Doebert S. 98. Demgegenüber ist festzustellen, daß sich weder aus dem Antrag an den König vom 4. März 1813, noch aus dem Ministerialbeschluß vom 12. April 1813 ein Befürworten einer Revision durch Montgelas ablesen läßt. Lediglich die von der Kommunalsektion als Zusatzbestimmungen vorgeschlagenen Modifikationen werden von ihm gebilligt.

[56]) Vgl. unten S. 65 ff.

entscheidender Anstoß von anderer Seite her erfolgt wäre. Noch Ende 1813 geht von der Lehen- und Hoheitssektion des Außenministeriums der Vorschlag „über die Wiederverleihung einer beschränkten Gerichtsbarkeit an Städte und Märkte“ aus.[57]) Es sind die gleichen Tendenzen, wie sie 1812 zu einer Restitution der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit geführt hatten, die hier in verstärktem Maße zum Ausdruck kommen. Der Vorschlag bezieht sich denn auch ausdrücklich auf die Analogie der gutsherrlichen Gerichte. Dabei handelt es sich nun bereits um eine entschiedenere Abwendung von den absolutistisch-zentralistischen Verwaltungsgrundsätzen Montgelas', läuft doch der Antrag auf eine Wiederbelebung von Institutionen hinaus, deren Beseitigung eines der Hauptziele der Gemeindegesetzgebung von 1808 gewesen war. Während man damals die gutsherrliche Gerichtsbarkeit nicht völlig beseitigt hatte, die Reaktion von 1812 also wenigstens an bescheidene Reste anknüpfen konnte, war die städtische Immunität gänzlich aufgehoben worden. Jetzt sollen aufs neue städtische Gerichte entstehen, freilich nicht mit eigener, sondern mit einer vom Staate widerruflich übertragenen Gerichtshoheit.

Wie sehr man dabei in altständischen Vorstellungen befangen war, bezw. ständischen Bestrebungen entgegenkam, das wird deutlich durch die Absicht, nicht etwa allen Städten eine Gerichtsbarkeit zu übertragen, sondern nur denen, die vor 1808 im Besitz von besonderen Jurisdiktionsprivilegien gewesen waren. Das konnte nichts anderes bedeuten, als eine Anerkennung und Wiederbelebung alter, ständischer Rechtstitel, auf deren Abschaffung man ein Jahrzehnt vorher so großen Wert gelegt hatte.

Welches waren nun die Gründe für derartige Vorschläge einer Revision in ständisch-reaktionärem Sinn; was wollte man durch ihre Verwirklichung erreichen?

Montgelas stellt es in seinen Memoiren so dar, als seien finanzielle Gesichtspunkte dabei maßgebend gewesen; eine Übernahme der Gerichtsbarkeit durch die Städte würde eine Entlastung der Staatskasse zur Folge gehabt haben.[58]) Mit einer rein finan-

[57]) Antrag vom 5. Dez. 1813, M. I. R. 3003 a, 2. Hft.

[58]) „Les tribunaux des villes institués par le nouveau systéme avoient été installés et mis en pleine et entiére activité. Le trésor royal se trouvoit chargé de leur entretien et par conséquent d'un surcroît de dépenses considérables; le désir de lui épargner ses frais fit revenir plus tard à l'idéé de rendre aux communes avec la juridiction contentieuse l'obligation de pourvoir à l'entretien de ceux que seroient chargés de rendre la justice en leur nom.“ Montgelas, Denkwürdigkeiten, S. 165.

ziellen Motivierung läßt sich aber schon die Absicht, nur die früher privilegierten Städte zu berücksichtigen, nicht recht vereinbaren. Im Gegensatz zu den ex post aufgezeichneten Erinnerungen Montgelas' zeigen denn auch die Akten ganz eindeutig, daß weder finanzielle noch verwaltungstechnische Gründe, wie sie bisher bei den Änderungsvorschlägen der Kommunalsektion vorgeherrscht hatten, eine Rolle gespielt haben, – daß vielmehr die Zwecksetzung der Vorschläge eine ausgesprochen politische gewesen ist. Das Finanzministerium hat später sogar eine Neubelastung der Staatskasse befürchtet und deshalb verlangt, daß die Städte das gesamte Personal der staatlichen Gerichte übernehmen sollten. Gerade dagegen wird von der Lehen- und Hoheitssektion protestiert mit der Begründung, man würde dadurch den Anschein erwecken, daß es sich bei der ganzen Reform um eine „Finanzoperation" handle; damit würde man den eigentlichen, „politischen Zweck" verfehlen.[59])

Dieser politische Zweck wird in dem Sektionsantrag näher bestimmt: Die Gerichtsbarkeit soll den städtischen Bürgerschaften „als Ersatz für den vormaligen Einfluß und die Freiheiten" zurückgegeben werden. Man hofft dadurch die laute Unzufriedenheit der Städte über die staatliche Bevormundung und über die Zurücksetzung gegenüber dem Adel, dessen Jurisdiktionsrechte man erneuert hatte, zu beseitigen und damit das notwendige „nähere Verhältnis" „zwischen den künftigen Ständen des Reichs" (!) herzustellen.[60]) Es handelt sich also offenbar um Maßnahmen, die der inneren Befriedung und Einheit des staatsbürgerlichen Verbandes, — des bayerischen „Reiches", — dienen sollen; ein Gedanke, der von nun ab der vorzüglichste Träger der Reform werden wird.

Bei der Rückständigkeit und Halbheit dieser vorgeschlagenen Maßnahmen wird man freilich bezweifeln müssen, ob sie ihren Zweck erreicht haben würden. Nicht einmal a l l e früher privilegierten Städte, sondern von ihnen nur die, in denen kein staatliches Polizeikommissariat bestand, sollten eigene Ortsgerichte erhalten. Gerade die größeren Städte wären dabei wieder leer ausgegangen. Wie die gutsherrlichen Ortsgerichte sollten auch die städtischen offenbar nur f r e i w i l l i g e Gerichtsbarkeit ausüben. Es war immer noch keineswegs an eine grundsätzliche Umgestaltung des Gemeindeediktes gedacht. Der Ortsrichter sollte allerdings von der Gemeinde gewählt werden und gleichzeitig als Gemeindevorsteher fungieren. Bei der Ausübung der freiwilligen Gerichtsbarkeit und

---

[59]) Vortrag Finks vom 18. Februar 1816, M. I. R. 3003 a, 2. Hft.
[60]) Vgl. L. Doeberl, S. 99.

bei der Bestrafung von Polizeivergehen war eine Mitwirkung des Munizipalrates vorgesehen.[61])

Aber gerade die Unzulänglichkeit und Halbheit dieser Vorschläge fordert nun zu einer energischen Kritik und zu einer klaren Stellungnahme gegenüber der Revisionsfrage heraus, die dadurch einen wichtigen Antrieb erfährt.

In einem ausführlichen Gutachten nimmt der Chef der Polizeisektion des Innenministeriums, Oberpolizeirat v. Lutz, zu den Vorschlägen der Lehen- und Hoheitssektion Stellung, indem er damit gleichzeitig die Frage einer Gesamtreform der städtischen Verwaltung aufrollt.[62]) Lutz geht dabei bereits von der richtigen Erkenntnis aus, daß es bei einer Reform nicht auf eine Erneuerung alter Jurisdiktionsprivilegien, sondern auf eine Wiederbeteiligung der Bürgerschaften - - und zwar ohne Ausnahme in sämtlichen Städten, -- an der innerstädtischen Verwaltung ankommen muß. Er setzt sich deshalb für eine Verwaltung durch eigenstädtische Organe, - für eine Wiederherstellung der alten Magistrate und Bürgerausschüsse ein. In seinen Vorschlägen gewinnt die geplante Reform der Gemeindeverfassung erstmalig bestimmtere Züge; in ihnen wird eine Grundlage geschaffen, auf der die weiteren Beratungen fußen können. Lutz hat sich dadurch gewissermaßen schon jetzt als derjenige Sachverständige qualifiziert, den man später mit dem Entwurf des neuen Gemeindeediktes betrauen konnte. Entscheidend ist, daß in den Grundgedanken der Lutz'schen Denkschrift erstmalig von offizieller Seite eine deutliche und klare Ablehnung der bisherigen Verstaatlichung der städtischen Verwaltung zum Ausdruck kommt, die geradezu als unzweckmäßig und verkehrt hingestellt[63]) und deren Ersetzung durch eine städtische Selbstverwaltung in eigentlich modernem Sinn proklamiert wird.

Was die Einzelvorschläge für eine Umformung und Neugestaltung der städtischen Verfassungen angeht, so stellen sie freilich nichts eigentlich Neues dar, vielmehr lehnen sie sich aufs engste an die Gemeindegesetzgebung der Jahre 1802--1806 an, auf die sich

[61]) S. dazu den Vortrag Scheuerls vom 23. Dez. 1814, M. I. R. 3003 a, 2. Hft.
[62]) Gutachten vom 30. März 1814, M. I. R. 3003 a, 2. Hft.
[63]) Es heißt in dem Gutachten: — „Daß durch diese Abkürzungen, durch diese Zerteilung der Gemeindeangelegenheiten in die Hände Einzelner, nämlich des ohnehin mit Polizeigeschäften hinlänglich beladenen Polizeidirektors oder Polizeikommissärs und des außer der jährlichen Einsicht der Gemeinderechnungen keiner Kontrolle des Munizipalrates unterworfenen Kommunaladministrators, die sonstige umsichtige, alle Willkür entfernende Behandlung aller Gemeindeangelegenheiten durch ein vollständig besetztes, selbständiges Magistratskollegium nicht ersetzt wird, scheint keinem Zweifel unterworfen."

Lutz selbst ausdrücklich beruft. Trotzdem kann es nicht zweifelhaft sein, daß Lutz im Grunde schon mehr gewollt hat als eine einfache Rückkehr zu der Organisation der städtischen Verfassung vor 1808, die ja damals ausgesprochen als Provisorium gedacht und durchaus schon, wie oben nachgewiesen wurde, von demselben Grundgedanken beherrscht war wie die Gesetzgebung von 1808, — wie sie ja doch auch faktisch bereits jegliche Selbständigkeit der Stadtgemeinden zerstört hatte. Und gerade das sollte jetzt wieder rückgängig gemacht werden.

Sieht man sich die Lutz'schen Vorschläge genauer an, so zeigt sich denn auch, daß sie gerade an dem entscheidenden Punkte von den Stadtverfassungen der Jahre 1804—06 abweichen: Der staatliche Lokalkommissär, der mit seinen weitgehenden Befugnissen den Geschäftsgang der städtischen Verwaltung damals entscheidend bestimmt hatte[64]), wird mit Stillschweigen übergangen, und man wird entsprechend den Grundgedanken des Gutachtens annehmen dürfen, daß Lutz keineswegs die Absicht hatte, ihn wiederaufleben zu lassen. Demnach ist die Anlehnung der Lutz'schen Vorschläge an die Gemeindegesetzgebung von 1802—06 im wesentlichen nur als eine formale zu betrachten, — eine Anlehnung, auf deren Bedeutung später bei der Besprechung des Lutz'schen Entwurfes von 1817 noch zurückzukommen sein wird.

Lutz fordert die Wiederherstellung der Magistrate, denen wieder ein bürgerlicher Ausschuß als Kontrollorgan zur Seite stehen soll. Auch die Begrenzung des kommunalen Wirkungsbereiches ist nach seinem Vorschlag genau die gleiche wie 1804, — nur daß die Bevormundung durch den Lokalkommissär wegfällt und damit eine wirkliche Selbstverwaltung durch Selbstverantwortlichkeit möglich wird.

Die Tätigkeit des Magistrates soll sich auf die „eigentlichen" Gemeindeangelegenheiten beschränken, d. h. auf die Verwaltung des Stiftungs- und Kommunalvermögens, und eine „Konkurrenz" in bestimmten Fällen mit der staatlichen Polizeibehörde.[65])

Von einer Wiederherstellung städtischer Gerichtsbarkeit, wie sie das Außenministerium vorgeschlagen hatte, will Lutz nichts wissen. Er steht auch da durchaus auf dem Boden der Montgelas'schen bezw. modernen Staatsauffassung, im Gegensatz zur mittelalterlich-ständischen, und des Grundsatzes der Trennung von Gerichtsbarkeit

[64]) Vgl. oben S. 11.

[65]) Bei Bürgeraufnahmen, Verleihung von Gewerbsrechten, Viktualienpolizei, Armen- und Bauwesen durch Deputierte mit beratender Stimme, nur hinsichtlich der Kosten mit entscheidender Stimme.

und Verwaltung. Lediglich aus technischen Gründen sollen in Städten, in denen sich bisher weder ein Land- noch ein Herrschaftsgericht befindet, städtische Ortsgerichte eingerichtet werden, die vom Bürgermeister ohne Beteiligung des Magistrates geleitet werden.

Damit ist bereits in großen Umrissen der Raum abgesteckt, innerhalb dessen sich die Reform der städtischen Verfassung vollziehen wird. Die Verhandlungen darüber ziehen sich allerdings noch volle drei Jahre hin. Hauptsächlich begründet ist eine derartige Verschleppung in der Haltung Montgelas'. Er als verantwortlicher Leiter der Regierung wäre allein in der Lage gewesen, eine beschleunigte Reform durchzuführen; aber gerade er steht den Reformideen fremd und ablehnend gegenüber. Da er jedoch nach dem außenpolitischen Umschwung offenbar die Kraft zu eigener Initiative und einem offenen Widerstand nicht mehr hat, so überläßt er die Auseinandersetzung und Entscheidung den untergeordneten Dienststellen einer zunächst führungslosen Bürokratie. So ist es denn nicht weiter verwunderlich, wenn die Akten oft monatelang unberührt in den Büros liegen bleiben.

Zum erstenmal nach außen hin wirksam werden die neuen Gedanken in der Verordnung vom 12. Mai 1815 über die Erleichterung der Gemeindeumlagen[66]), in der den Gemeinden die Erhebung gewisser indirekter Steuern zur Ausgleichung ihrer Etats bewilligt wird. Ein besonderer Abschnitt der Verordnung handelt „von der Mitwirkung der Gemeinden in den Angelegenheiten ihres Vermögens". Darin werden den Munizipalräten gewisse Kontrollrechte gegenüber den staatlichen Administratoren zugebilligt und außerdem den Gemeinden die Wiederherstellung der Magistrate und die Rückgabe der Vermögensverwaltung in Aussicht gestellt.

Indessen bedurfte es nochmals eines energischen Anstoßes, bis schließlich nach längeren Beratungen die endgültige Inangriffnahme der Revision veranlaßt wurde:

Ebenso wie bei der mathematischen Aufteilung des Staatsgebietes in kommunale Verwaltungsbezirke war die Gesetzgebung Montgelas' in ihrem Rationalisierungs- und Zentralisierungsstreben auch in der Organisation der Stiftungsverwaltung zu weit gegangen. Auch hier stellten sich sehr bald unvorausgesehene Schwierigkeiten ein, die die ganze staatliche Verwaltung der Stiftungen in Frage stellen mußten. Weder die Distriktsadministratoren noch die aufsichtführenden Generalkommissariate waren in der Lage, die auf ihnen lastende Arbeit zu bewältigen. Im Jahre 1813 war die

[66]) Reg. Bl. 1815, S. 394 ff.

Rechnungsablegung durchschnittlich um vier Jahrgänge im Rückstand.[67])

Keiner der Administratoren war überhaupt imstande, den genauen Vermögensstand der ihm unterstehenden Stiftungen anzugeben. Damit war natürlich jede Übersicht und Kontrolle illusorisch und Veruntreuungen wurde damit geradezu Vorschub geleistet. In der Öffentlichkeit wuchs die Mißstimmung und Unzufriedenheit mit der neuen bürokratisch zentralisierten Verwaltung, ihrer Schwerfälligkeit und Kompliziertheit immer mehr an.

Schon 1810 hatte man sich genötigt gesehen, wenigstens durch eine administrative Dezentralisation den schlimmsten Mißständen abzuhelfen, indem man die unmittelbare Aufsicht über die äußeren Administratoren den Generalkommissariaten übertrug; aber der Schwierigkeiten hatte man auch dadurch nicht Herr werden können. In den verantwortlichen staatlichen Stellen setzte sich infolgedessen immer mehr die Überzeugung von der Untragbarkeit derartiger Zustände und der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuordnung der gesamten Stiftungsverwaltung durch. Auch hier sah man den einzigen Ausweg in einem radikalen Abbau des absolutistisch-zentralistischen Verwaltungssystems. Das hieß — positiv ausgedrückt — Rückwendung zu einer dezentralisierten kommunalen Stiftungsverwaltung.

Damit war der engste Zusammenhang mit der Gemeindeverfassung und ihrer Revision gegeben; — ein Zusammenhang, der sich wegen der Dringlichkeit einer Reform der Stiftungsverwaltung ganz entscheidend auf den Fortgang der Revision des Gemeindeediktes auswirkte.

Bereits im Juli 1814 kam man in den Beratungen der Departementalversammlung des Innern[68]), nachdem vorher schon die Lehen- und Hoheitssektion für eine Rückgabe der Stiftungen an die „Privaten" eingetreten war[69]), unter deutlicher Bezugnahme auf das Lutz'sche Gutachten vom März 1814 zu dem Resultat, daß die Verwaltung des Stiftsvermögens in den Städten den „wiederaufzustellenden Magistraten", auf dem Lande den Pfarrern und Gemeindevorstehern zu übertragen sei.

---

[67]) Laut Vortrag Thürheims im Geheimen Rat vom 12. September 1816, H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 111, II. — Näheres bei A. Fischer, Die Neugestaltung des bayerischen Stiftungswesens unter dem Ministerium Montgelas, 1806—10, Oberbayr. Archiv 65 (1927) S. 52 ff.

[68]) Sitzung vom 13. Juli 1814, dazu Bemerkungen Zentners vom 13. Juli und Lutz' vom 12. Juli. M. Kr. A., M. R. Fasc. 131 Nr. 328 b.

[69]) Gutachten vom 19. März 1814.

Eine daraufhin durch königliches Reskript[70]) eingesetzte gemischte Kommission, die aus Vertretern der drei Ministerien des Innern, Äußern und der Finanz zusammengesetzt war, kam in ihrem Gutachten[71]) zu dem gleichen Ergebnis: Mit Entschiedenheit wurde als Voraussetzung für eine Reform der Stiftungsverwaltung die Wiederherstellung einer städtischen Magistratsverfassung gefordert, deren Vorbild in der Verfassungsorganisation der Städte vor 1808 zu finden wäre.

Besonders interessant ist das Gutachten in seiner Begründung, die sich nicht nur auf die verwaltungstechnischen Schwierigkeiten bezieht, sondern auch rechtliche Bedenken gegen die bisherige Verwaltung vorbringt, die beweisen, wie sehr man innerhalb der höheren Beamtenschaft sich schon von der Staatsauffassung Montgelas' entfernt und sich mit liberalistischen Gedankengängen vertraut gemacht hatte. Es wird dem Staat lediglich das Recht der Oberaufsicht und des Schutzes über das Stiftungsvermögen ebenso wie über das Gemeinde- und das Pupillarvermögen zugebilligt. „Aus diesem Grund" — heißt es weiter — „liegt es nicht in den Befugnissen des Staates, die Aufsicht mit der Administration durch Anstellung eigener Beamten, desgleichen durch Konsolidierung und Zentralisierung des Vermögens zu vermischen. Ferner dürfen die Eigentümer oder Interessenten der Stiftungen, nicht, wie es bei dem bisherigen System der Fall ist, von aller Teilnahme an dem Ertrag und an der Verwendung ausgeschlossen werden."[72])

In gleichem Sinn wie die Zentralstellen erklären sich auch die Generalkommissariate in der Mehrzahl gegen die bisherige Organisation und für eine Rückgabe der Stiftungen in die Verwaltung der kommunalen Organe.[73])

Ein königliches Reskript vom 12. Dezember 1815[74]) spricht schließlich die Absicht aus, die Verwaltung des Stiftungsvermögens den Gemeinden zu übertragen, sobald in den Städten die Magistrate restituiert und die Ruralgemeinden definitiv gebildet seien. Implizite liegt darin die entscheidende Einverständniserklärung mit den bisherigen Vorschlägen für eine Revision der städtischen Verfassung.

---

[70]) Vom 7. Oktober 1814, M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

[71]) Vom 12. Oktober 1815, M. Kr. A., M. R. Fasc. 131 Nr. 328 b; ebendort drei ausführliche Denkschriften des Zentralrats Mair vom 9. April 1813, vom 25. Dez. 1814 und vom 18/20. Sept. 1815; ferner ein Gutachten Finks vom 19. April 1815 und Protokoll der Kommissionssitzung vom 14. August 1815. — Vgl. auch M. Kr. A., M. A. 2197.

[72]) Ähnlich schon Lutz in einem Votum vom 12. Juli 1814, M. Kr. A., M. A. 2197.

[73]) M. Kr. A., M. R. Fasc. 131 Nr. 328 a.

[74]) M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

An eine totale Reform ist dabei freilich noch immer nicht gedacht. Vielmehr liegt dem königlichen Beschluß offenbar die Auffassung zugrunde, daß die Wiedereinführung der Magistrate durch eine Abänderung der betreffenden Stellen im Gemeindeedikt schnell zu bewerkstelligen sei und daß darauf die Neuorganisation der Stiftungsverwaltung unmittelbar folgen könne; — eine Auffassung, die erst im Verlaufe der weiteren Beratungen durch die Erkenntnis, daß eine völlige Neuordnung der kommunalen Verwaltung unumgänglich sei, überholt wird.

Die nächste Etappe auf dem Weg einer Revision des Gemeindeediktes stellt der Entwurf einer Verordnung über die Rückgabe der Gerichtsbarkeit, der in Weiterverfolgung der Pläne von 1813 und auf Grund von Verhandlungen zwischen den Ministerien entstanden ist, dar.[75]) Danach sollen nunmehr in allen Städten je nach der Größe Stadtgerichte erster und zweiter Klasse bezw. Ortsgerichte eingerichtet werden, und zwar in völliger Analogie mit den gutsherrlichen Gerichten: den Orts- bezw. Herrschaftsgerichten erster und zweiter Klassse, und mit denselben Kompetenzen.[76])

Dieser Verordnungsentwurf enthält zugleich die Skizze einer neuen städtischen Verfassung, in der im wesentlichen die Lutz'schen Vorschläge vom März 1814 wiederkehren. Der Magistrat, dessen Verhältnis zum Stadtgericht genau das gleiche wie das des Gutsherrn gegenüber dem Patrimonialgericht ist, führt außerdem die Verwaltung des Kommunal- und Stiftungsvermögens und hat gewisse Mitbestimmungsrechte in der Polizeiverwaltung.

Neu gegenüber den Lutz'schen Vorschlägen sind die Bestimmungen über die Wahl der Magistrate. Diese sollen von einem bürgerlichen Ausschuß gewählt werden, vorbehaltlich der königlichen Bestätigung, — eine Form, die in der älteren bayerischen Gemeindegesetzgebung kein Vorbild hat und die offensichtlich aus der preußischen Städteordnung von 1808 entlehnt ist, wie auch schon die gegenüber den Bürgerausschüssen von 1804 -06 erhöhte und nach der Größe der Städte gestaffelte Mitgliederzahl beweist.[77])

[75]) M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

[76]) Die Stadtgerichte sollen streitige Fälle in erster Jnstanz entscheiden, die Ortsgerichte üben lediglich freiwillige Gerichtsbarkeit: (Vormundschafts- und Hinterlassenschaftswesen, Führung der Hypothekenbücher u. a. m.).

[77]) In den Städten über 10 000 Einwohner 40—80 Mitglieder; von 2500 bis 10 000 Einwohner 20—40 und unter 2500 Einwohner 10—20 Mitglieder. In Preußen sind es 60—102; 36—60; 24—36 Stadtverordnete. Vgl. Städteordnung 1808 § 70.

Der Entwurf geht am 27. Februar 1816 an den Geheimen Rat, begleitet von einem königlichen Reskript[78]), das insofern besonders interessant ist, als in ihm, wie man wohl annehmen darf, sich noch einmal der Einfluß Montgelas' geltend gemacht hat.

Da der Minister auf ein bestimmendes Eingreifen in die Verhandlungen verzichtet hat, beschränkt er sich nunmehr darauf, die Preisgabe der wichtigsten Positionen, die der Staat unter seiner Führung erobert hatte, zu verhindern. Sehr deutlich kommt die Besorgnis vor einer altständischen Reaktion in dem Reskript zum Ausdruck; daher die Aufforderung an den Geheimen Rat, für die Wahrung der landesherrlichen Rechte zu sorgen, den Grundsatz der Trennung von Gerichtsbarkeit und Polizeiverwaltung aufrecht zu erhalten und die staatlichen Aufsichtsrechte zu sichern. Die Rückgabe der Gerichtsbarkeit soll als königliches Gnadengeschenk für bewiesene Treue und Anhänglichkeit erfolgen, also nicht unter Anerkennung irgendwelcher Rechtsansprüche. Für den König soll das Recht der Bestätigung der Magistrate nach der Wahl durch die Bürgerschaft und eventuell sogar das der Absetzung vorbehalten werden. Besonders kennzeichnend ist es, daß schließlich über die staatlichen Genehmigungsvorbehalte hinaus, der Magistrat der Kontrolle eines Bürgerausschusses unterstellt werden soll. Die innere Verwandtschaft mit den Absichten der Stadt- und Marktinstruktion von 1670 wird hier besonders deutlich. Unmittelbares Vorbild für die Stellungnahme des königlichen Reskriptes sind wiederum die städtischen Verfassungen von 1804/06.

Als der Geheime Rat am 4. März 1816 über den Entwurf berät, gehen die Meinungen auseinander. Während ein Teil der Staatsräte für den Entwurf eintritt[79]), schließt sich die Mehrzahl dem Votum des Referenten Grafen Thürheim an, der eine Vertagung beantragt.

Wiederum hält man die Revision des Gemeindeediktes für die notwendige Voraussetzung, ohne die eine Restitution städtischer Gerichtsbarkeit nicht möglich sei. Sicher ist es richtig, wenn man die betreffenden Vorschläge des Entwurfes über die Magistrate für ungenügend hält und wenn es im Referat Thürheims heißt: „Wenn die Regierung von ihrer vollziehenden Gewalt nur genau das übertragen will, was den Gemeinden im eigentlichen nutzt und frommt, ... so muß auf geprüften, nach vollständigen und

[78]) M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

[79]) Im besonderen Reigersberg und der Freiherr v. Aretin. Vgl. Auszug aus dem Protokoll der Sitzung, M. I. R. 3003 a, 2. Hft.

richtigen Daten bemessenen Grundsätzen gebaut werden".[80]) Dazu aber bedurfte es noch eingehender Vorarbeiten.

Der König entschied im Sinne der Mehrheit. Damit war die Frage der städtischen Gerichtsbarkeit vorläufig zurückgestellt. Erst in den Beratungen des Staatsratsausschusses über den Entwurf der neuen Gemeindeordnung wurde sie wieder aufgerollt.

Andererseits war nunmehr die Revisionsfrage in ihr entscheidendes Stadium getreten. Bereits am 15. April wird das Innenministerium durch ein königliches Reskript aufgefordert, die Beratungen über die Revision des Gemeindeediktes tunlichst zu beschleunigen.[81]) In gleichem Sinne äußert sich ein Beschluß des Finanzkomitees mit der Begründung, daß alle Vorschläge des Ministerialdepartements des Innern zur Verbesserung der Finanzlage von der Wiederherstellung der städtischen Magistrate abhängig gemacht worden seien.[82]) Damit war nun schließlich auch noch das schwere Geschütz der finanziellen Argumentation für die Reform der städtischen Verwaltung ins Feld geführt worden, wodurch die freilich bereits hinlänglich motivierte Dringlichkeit nur noch unterstrichen wurde.

Unmittelbar darauf fordert Zentner die Sektion der Stiftungen und Kommunen erneut auf, die Vorarbeiten über die Revision zu beschleunigen und das Resultat binnen vierzehn Tagen vorzulegen.

In der Sektion herrscht noch immer eine gewisse subalterne Ängstlichkeit und Skepsis gegenüber einer entschiedenen Reform im liberalen Sinne. Obwohl man hier die Mängel des Gemeindeediktes am unmittelbarsten erfahren hat, ist man doch am konservativsten und am wenigsten reformistisch gesonnen. Dementsprechend gehen auch jetzt die Beratungen und Vorschläge nicht über die bisherigen Pläne hinaus. Noch immer denkt man sich die Revision im wesentlichen als ein Zurückschrauben der Entwicklung auf den Zustand von 1804/06, zumal es sich nur um eine Änderung der städtischen Verfassung handele und von den Ruralgemeinden zur Zeit nicht die Rede sei.[83])

Derartige Vorschläge beweisen, wie sehr noch immer einzelne Kreise in den Ministerien in Vorstellungen der Montgelas'schen

---

[80]) Vortrag Thürheims im Geheimen Rat vom 4. März 1816. H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 109 Hft. 1.
[81]) M. I. R., 3003 a, 2. Hft.
[82]) Ebendort.
[83]) Bericht der Sektion vom 20. September 1816; darin enthalten ein Vortrag Standachers vom 28. August und eine ausführliche Stellungnahme Mairs vom 13. September 1816. M. I. R. 3003 a, 2. Hft.

Verwaltungspraxis befangen sind. Dagegen sind einzelne Glieder der höheren Beamtenschaft inzwischen über einen so engen Standpunkt wesentlich hinausgekommen und haben sich ein weiteres und höheres Ziel gesteckt. Zentner und Lutz sind es wohl vor allem gewesen, die in einer außerordentlichen Departementalversammlung[84]) eine Ablehnung der Sektionsvorschläge durchsetzten und die vollständige Neubearbeitung des Gemeindeediktes beschließen. Besonders die Bestimmungen über die Gemeindemitgliedschaft, über die Wahl der Magistrate und ihre Teilnahme an der Polizeiverwaltung sollen einer Revision unterzogen werden. Inzwischen soll die Verwaltung des Kommunal- und Stiftungsvermögens den staatlichen Administratoren bereits entzogen und provisorisch an die Gemeinden und ihre Organe, die Munizipalräte, Ortsvorsteher und Pfarrer, übergehen[85]), — ein Vorschlag, der dann freilich vom Geheimen Rat abgelehnt wird.[86]) Für die Gesamtrevision und Neubearbeitung des Gemeindeediktes rechnet man mit einem Zeitraum von mehreren Monaten. Mitte Oktober erhält Lutz den Auftrag, einen Entwurf der neuen Gemeindeverfassung auszuarbeiten; am 19. Januar 1817 schreibt er, daß er damit in 2 bis 3 Wochen fertig zu sein hoffe.[87])

Da erfolgte am 2. Februar 1817 mit der Entlassung Montgelas' und der Neubildung der Regierung die innerlich längst vorbereitete Schwenkung der bayerischen Politik.

Wie allein schon an einer relativ so untergeordneten Frage wie der Revision des Gemeindeediktes deutlich wird, ist Montgelas seit dem großen außenpolitischen Umschwung von 1813/14, der seinem Regierungssystem den politischen Rückhalt genommen hatte, die Führung des Staates immer mehr aus den Händen geglitten, sodaß er schließlich mehr der geleitete als der leitende Minister war. Während seine Beamtenschaft dem Zug der Zeit nachgibt und folgt, ist Montgelas zu unbeweglich zu einer inneren Umstellung auf die neuen Tendenzen und Kräfte. So kommt es, daß auch die ehemaligen Anhänger seiner Politik sich von ihm abwenden und er

---

[84]) Vgl. Protokoll der Sitzung vom 23. Sept. 1816, M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

[85]) Nach den Vorschlägen einer zweiten gemischten Kommission (Lutz, Sutner, Mair) vom 18. Juli 1816 über eine provisorische Verwaltung der Stiftungen. H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 111.

[86]) Der Geheime Rat hatte bereits in einer Sitzung vom 12. September die Vorschläge der gemischten Kommission abgelehnt. Er beriet dann auf Grund eines königlichen Befehles vom 29. September in einer Sitzung vom 3. Oktober nochmals über die gleichlautenden Anträge der Departementalversammlung des Inneren mit demselben ablehnenden Resultat.

[87]) M. Kr. A., M. A. n. E. 650.

selbst allmählich völlig isoliert und abseits steht, ohne seinen Prinzipien untreu zu werden, aber auch ohne die Kraft, sie in einer veränderten Zeit weiter durchzusetzen. Sein Sturz ist somit nur eine notwendige und innerlich begründete Konsequenz der veränderten politischen Situation und der damit verbundenen inneren Spannungen. Für die innerpolitische Entwicklung Bayerns bedeutet er die Beseitigung eines Hemmnisses, die den bisher aufgestauten Kräften und Bestrebungen die freie Entfaltung ermöglicht. Die Wirkung ist denn auch in dem Fortschritt der Verhandlungen über die Gemeindeverfassung deutlich spürbar.

Bereits Anfang März wird der Entwurf einer „Verordnung über die Verwaltung des Stiftungs- und Kommunalvermögens" vom Innenministerium dem Geheimen Rat vorgelegt und von ihm ohne weitere Beratung akzeptiert.[88]) In dem die Verordnung begründenden Vortrag heißt es: „Wenn nicht das Etatsjahr 1816/17 ebenso fruchtlos, als eine dreijährige Beratung dieses Gegenstandes vorübergehen" solle, dürfe man mit der Reform der Stiftungs- und Kommunalvermögensverwaltung nicht mehr länger warten.[89]) Die staatlichen Administrationen sollen sofort aufgelöst werden, damit die neuen Magistrate sogleich bei ihrem Eintritt die Verwaltung der Stiftungen übernehmen können. Für die Auflösung der Administrationen rechnet man mit einer Zeit von 6 Monaten; bis dahin hofft man mit der Bildung der Magistrate fertig zu sein.

IV. Der Entwurf des Gemeindeediktes.

Bereits Anfang August 1817 liegt dem Geheimen Rat der Entwurf des neuen Gemeindeediktes vor. Er ist von Lutz in einem begleitenden Vortrag mit einem ausführlichen Kommentar versehen, der eine Motivation der einzelnen Bestimmungen gibt.[90])

Bevor auf die Bedeutung und Herkunft der einzelnen Bestandteile des Entwurfes eingegangen wird, soll zunächst kurz das Inhaltliche im Zusammenhang wiedergegeben werden.

Als „öffentlichen Korporationen" wird den Gemeinden allgemein das Recht der eigenen Verwaltung „ihrer gemeinschaftlichen Angelegenheiten" und des Gemeinde- und Stiftungsvermögens zugestanden unter Aufsicht und Schutz des Staates; außerdem eine Teilnahme an der Lokalpolizei, soweit diese ihnen nicht ganz

[88]) Verordnung vom 6. März 1817, R. Bl. 1817 S. 153.
[89]) Der Vortrag ist von Thürheim und Zentner unterzeichnet. H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 111.
[90]) H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 108.

überlassen wird. Städten, die vor 1808 eine eigene Gerichtsbarkeit ausgeübt haben, soll diese unter bestimmten Modifikationen zurückgegeben werden, falls sie darum nachsuchen und die nötigen Mittel zur Unterhaltung des Personals aufbringen.

Für die Gemeindemitgliedschaft ist in Städten ständiger Wohnsitz innerhalb der Stadt und der Besitz eines eigenen Wohnhauses oder der Betrieb eines besteuerten Gewerbes, außerdem aber noch der Erwerb eines besonderen Bürgerrechts[91]) Voraussetzung; für Landgemeinden genügt der Besitz steuerbaren Grund und Bodens.

Der Entwurf behält das Prinzip der einheitlichen Gemeindeordnung — der in einem Gesetz geregelten Verfassungen für Stadt- und Landgemeinden — bei. Aber es kommt doch in ihm wieder eine scharfe Differenzierung zwischen beiden Gemeindearten zum Ausdruck; die Klasse der Städte und Märkte wird deutlich von der der Ruralgemeinden unterschieden.

Wie in den Revisionsverhandlungen der Schwerpunkt durchaus auf einer Reform der städtischen Verwaltung gelegen hatte, so liegt auch im Entwurf das entscheidende Gewicht auf den Bestimmungen über die Reorganisation der städtischen Verwaltungsorgane: Magistrat und Bevollmächtigtenkollegium.

Der Magistrat besteht in Städten über 5000 Einwohner aus Bürgermeister, Syndikus, 1 — 2 „literaten" Räten, Kämmerer, Baurat, Stiftungsverwaltern und 6 — 12 Räten aus der gewerbetreibenden Bürgerschaft. In kleineren Städten ist die Mitgliederzahl entsprechend reduziert. Der gesamte Magistrat wird vom Kollegium der Gemeindebevollmächtigten gewählt und von der Regierung bestätigt. Seine Mitglieder sind fest besoldet und auf Lebenszeit angestellt mit Ausnahme der aus der gewerbetreibenden Bürgerschaft gewählten Räte, die für ihre Tätigkeit nur eine gewisse geldliche Entschädigung erhalten und auf 6 Jahre gewählt werden. Der Magistrat nimmt hinsichtlich seiner Funktionen eine Doppelstellung ein: er ist einmal „Beamter", d. h. Organ der Gemeindekorporation, zum andern „Vorsteher der Gemeinde", d. h. obrigkeitliche Behörde. Den beiden Funktionen entsprechend ist sein Wirkungskreis geteilt: als Gemeindebeamten liegt ihm vornehmlich die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens ob, als Vorsteher der Gemeinde übt er polizeiliche Hoheitsrechte aus; und zwar übernimmt er entweder kraft staatlichen Auftrages die gesamte Lokalpolizei oder aber es wird ihm in Konkurrenz mit der staatlichen Polizeibehörde eine Teilnahme an bestimmten Zweigen der

[91]) Der Inhalt dieses besonderen Bürgerrechts bleibt unbestimmt.

Polizeiverwaltung zugestanden: so an der Viktualienpolizei, dem Armenwesen, Bauwesen, Aufsicht über Kirchen und Schulen, Aufnahme von Bürgern und Schutzverwandten und Gewerbeverleihungen. Außerdem liegt ihm die Regulierung der Gemeindefrohnen und Umlagen und die Verteilung der Lasten bei Einquartierungen und Durchmärschen ob. Das Einvernehmen mit der Polizeibehörde, der der Magistrat koordiniert ist, soll in gemeinsamen Sitzungen beider Behörden hergestellt werden. Falls es zu einer Einigung nicht kommt, muß die Entscheidung bei der Kreisregierung eingeholt werden.

Als Nebenorgane der Magistrate amtieren in größeren Städten noch besondere Distriktsvorsteher, die ebenfalls von den Gemeindebevollmächtigten auf 6 Jahre gewählt werden. Ihr Wirkungskreis erstreckt sich auf die Aufsicht über Wege, Brücken, Brunnen, die Kontrolle der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Armenversorgung und die Erhebung der Gemeindebeiträge innerhalb ihres Bezirks.

Die Gemeindebevollmächtigten werden von der gesamten Gemeinde als „beständige Repräsentanten der Gemeindekorporation" gewählt. Die Wählbarkeit ist beschränkt auf die Besitzer eines eigenen Wohnhauses oder diejenigen, die ein besteuertes Gewerbe betreiben und außerdem ein jährliches Mindesteinkommen von 400 fl. (bezw. in kleineren Städten von 200 fl.) haben. Ihre Zahl beträgt je nach Größe der Stadt 10—80. Die Wahlperiode dauert 3 Jahre, nach deren Verlauf immer das ältere Drittel ausscheidet.[92])

Der Wirkungskreis der Bevollmächtigten erstreckt sich auf die Wahl des Magistrats und der Distriktsvorsteher und auf eine allgemeine Kontrolle der gesamten städtischen Vermögensverwaltung. Ihnen ist der jährliche Etat und die Rechnungen vorzulegen; bei bestimmten Beschlüssen ist der Magistrat an ihre Zustimmung gebunden.[93]) Können sich in solchen Fällen Magistrat und Bevollmächtigte nicht einigen, so ist der Entscheid der Kreisregierung einzuholen. Außerdem haben die Bevollmächtigten das Recht zu „Erinnerungen" an den Magistrat und zu Beschwerden an die

[92]) Hier liegt im Entwurf offenbar ein irrtümlicher Ausdruck vor; gemeint ist wohl eine 9jährige Wahlperiode, bei der alle drei Jahre ein Drittel der Mitglieder neu gewählt wird.

[93]) Bei Veräußerungen und Verpfändungen von Immobilien, Erwerb von Realitäten und Rechten, Neubauten, Verpachtungen und Anleihen an Magistratsmitglieder oder den Gutsherren, Kapitalsaufnahmen, Regulierung von Diensten und Umlagen, Aufstellung von Schuldentilgungsplänen, Prozessen.

Kreisregierung. Sie versammeln sich regulär vierteljährlich einmal und wählen sich dazu einen eigenen Vorsteher und Versammlungsleiter und einen Protokollführer. Für außerordentliche Versammlungen bedürfen sie der Erlaubnis des Magistrats.

Der Kontrolle des Magistrats auf der einen Seite durch die Bevollmächtigten entspricht auf der anderen Seite die besondere staatliche Beaufsichtigung, der er als Beamter der Gemeinde untersteht. Sie äußert sich in einer jährlichen Rechnungsrevision und einem staatlichen Genehmigungsrecht bei allen wichtigen vermögensrechtlichen Handlungen, sodaß in fast allen Fällen, wo die Zustimmung der Bevollmächtigten erforderlich ist, außerdem auch noch vom Magistrat die staatliche Genehmigung eingeholt werden muß.[94])

Was die Ruralgemeinden betrifft, so soll ihre Bildung nach den Steuerdistrikten, bezw. dem Pfarr- oder Schulsprengel vorgenommen werden. Die Verwaltung geschieht durch eine sog. „Ortskommission", bestehend aus dem Gemeindevorsteher, dem Ortspfarrer, dem Gemeindepfleger, dem Stiftungspfleger, dem Gemeindeschreiber und 3—5 Gemeindebevollmächtigten.[95]) Die Kommission wird von der Gemeinde gewählt und vom zuständigen Land- bezw. Patrimonialgericht bestätigt. Sie ist verantwortlich für die allgemeinen Gemeindeangelegenheiten, unter denen unter anderem die Aufnahme der Gemeindemitglieder, die Anstellung der Wächter, die Armenpflege, Schulaufsicht, das Bauwesen, die Regulierung der Dienste und Umlagen und die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens aufgeführt werden.

Die lokale Polizei ist allein dem Gemeindevorsteher übertragen. Bei Vermögensveräußerungen und Ausschreibung neuer Dienste und Umlagen ist die gesamte Gemeinde um ihre Meinung zu befragen und diese der Aufsichtsbehörde mit vorzulegen. Außerdem findet eine jährliche Rechnungsvorlage vor der Gesamtgemeinde statt.

Die staatliche Aufsicht über die Vermögensverwaltung ist in gleicher Weise wie bei der städtischen Verwaltung geregelt.

Der Entwurf stellt, wie Lutz selbst in seinem begleitenden Vortrag betont, zunächst eine systematische Zusammenfassung der

---

[94]) Bei Neuerwerbung, Veränderung, Veräußerung von Realitäten und Rechten, neuen Fundationen, Verpachtungen, im besonderen an Magistratsmitglieder oder Gutsherren, Neubauten, Aufnahme von Kapitalien, Ausleihe von Kapitalien über 500 fl., Prozessen, Anordnungen neuer Dienste und Umlagen u. a. m.

[95]) In seinem Vortrag weist Lutz darauf hin, daß solche Ortskommissionen „seit vielen Jahren im Würzburgischen mit entschiedenem Nutzen bestehen".

Resultate aus den bisherigen, sich über Jahre erstreckenden Revisionsberatungen dar. Im übrigen sucht er möglichst, soweit dies die neuen Grundgedanken noch erlauben, sich an das bisherige bayerische Gemeinderecht anzulehnen. Ausdrücklich hebt Lutz hervor, daß er trotz der notwendigen „Umschmelzung nach dem Prinzip der möglichsten Teilnahme der Gemeinden an der Verwaltung" alles „Brauchbare" aus dem Gemeindeedikt von 1808 beibehalten habe. Das bezieht sich in der Hauptsache auf die allgemeinen Bestimmungen des 2. Kapitels seines Entwurfs: „Von den Rechten und Verbindlichkeiten der Gemeinden", die z. T. wörtlich aus dem Edikt von 1808 übernommen sind.[96])

Mehr noch ist Lutz in formaler Hinsicht den städtischen Organisationsedikten aus der ersten Phase der Gemeindegesetzgebung Montgelas' verpflichtet. Seitdem er als erster in seinem Gutachten vom März 1814 auf diese Verordnungen hingewiesen hatte, war man in den Revisionsverhandlungen immer wieder auf sie zurückgekommen und hatte sie als Richtlinien einer Reform hingestellt. Diese Bezugnahme ist äußerst kennzeichnend für die veränderte Einstellung, die man jetzt auf seiten der staatlichen Bürokratie den Gemeinden und ihren Verfassungen gegenüber einnahm. Formen, die man damals lediglich aus einer notwendigen politischen Rücksichtnahme als Residuen des dunklen Mittelalters, schon in der Absicht, sie baldmöglichst aufzuheben, hatte bestehen lassen, die man aber ihres eigentlichen Inhaltes beraubt hatte, sollen jetzt bewußt erneuert und mit einem neuen Inhalt erfüllt werden. Die gleichen Formen erfahren eine völlige Umbewertung, eine Wiederbelebung mit umgekehrtem Vorzeichen.

Damit war zugleich die für den Gesetzgeber wichtige Anknüpfung an eine rechtliche Tradition gegeben, durch die er seine Neuschöpfung fundieren und verankern konnte; eine Anknüpfung, die um so bedeutungsvoller war, als durch sie die direkte Verbindung der neuen Gemeindeverfassung und ihrer Organisationsformen mit der altdeutschen Stadtverfassung hergestellt und der Traditionsbruch, den die Verfassung von 1808 darstellt, wieder rückgängig gemacht wurde.

Der Magistrat des 19. Jahrhunderts als Organisationsform städtischer Verwaltung in seiner vielköpfigen, kollegialen Zusammensetzung ist somit deutlich als Fortentwicklung der mittelalterlichen

---

[96]) So hat er beispielsweise noch den Passus von der rechtlichen Gleichstellung der Gemeinden mit den Minderjährigen beibehalten. Vgl. Gemeindeedikt 1808. § 56.

Stadtobrigkeiten zu erkennen; auch für die Gemeindevertretung trifft das bis zu einem gewissen Grade zu.

Lutz übernimmt für seinen Entwurf aus den Stadtverfassungen von 1804/06 die Zusammensetzung des Magistrates aus berufsmäßigen und ehrenamtlichen Mitgliedern. Ebenso kehrt der Gemeindeausschuß als Repräsentation und Kontrollorgan der Gemeinde in seinen Gemeindebevollmächtigten wieder, die allerdings eine bedeutsame Erweiterung ihres Wirkungskreises erfahren, von der unten noch zu sprechen sein wird. Auch die Art der Handhabung der staatlichen Aufsicht über die städtische Vermögensverwaltung durch Rechnungsrevision und Genehmigungsrecht bei bestimmten Handlungen stellt eine Fortsetzung der Traditionen des landesfürstlichen Absolutismus, wiederum vermittelt durch die Vorstufe der Montgelas'schen Gemeindegesetzgebung, dar.

Aber auch das entscheidend Neue, das diese Gesetzgebung gegenüber der älteren städtischen Verfassung gebracht hatte: die Trennung der Verwaltungsgebiete und ihre teilweise Verstaatlichung, wird von Lutz grundsätzlich durchaus beibehalten. Die durch Montgelas ausgebildete Hoheitsstellung des modernen Staates gegenüber den Gemeinden wird keineswegs preisgegeben; Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt werden als staatliche Hoheitsrechte streng von den eigentlichen Gemeindeangelegenheiten unterschieden. Die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens bleibt auch jetzt der eigentliche Wirkungsbereich der städtischen Behörden, für den nunmehr die staatliche Bevormundung wegfällt und die eigene Verantwortlichkeit der Gemeinden hergestellt wird. Dahin gehört die Unterscheidung des Lutz'schen Entwurfes zwischen dem Magistrat als „Beamten" und als „Vorsteher" der Gemeinde, womit Lutz die eigentümliche Doppelstellung des Magistrates, seine Eigenschaft einerseits als Organ der Gemeinde, andererseits als Inhaber obrigkeitlicher Gewalt kennzeichnen will. Er hat dabei den Unterschied der Ingolstädter Verfassung von 1804 zwischen „Beamten der Gemeinde" und „Regierungsbeamten" im Auge gehabt, den er in bezeichnender Weise modifiziert.

Beamter der Gemeinde ist der Magistrat hier wie dort bezüglich der Vermögensverwaltung. Als Vorsteher bezw. Regierungsbeamter hat der Magistrat polizeilich-obrigkeitliche Gewalt. Aber während er sie 1804 kraft staatlicher Autorisation, als Organ der staatlichen Regierung, deren Anweisungsbereich er unterstellt ist, ausübt, soll er sie jetzt kraft eigenen Rechtes und unabhängig von der staatlichen Bürokratie ausüben.

Praktisch ist für den Magistrat damit freilich nicht allzuviel gewonnen, denn er muß seine Polizeigewalt mit der staatlichen Polizeibehörde teilen und kann nur im Einvernehmen mit ihr handeln. Da aber, wo ihm keine Polizeidirektion koordiniert ist, sondern ihm die gesamte Polizeihoheit übertragen wird, wird er faktisch doch wieder zum mittelbaren Staatsbeamten.

Eine Konsequenz seiner obrigkeitlichen Stellung ist es, wenn er in ihr ebenso wie die Magistrate von 1804/06 völlig unabhängig von der Gemeindevertretung ist. Während die Ingolstädter Verfasssung dies ausdrücklich hervorhebt, setzt Lutz es stillschweigend voraus.[97])

Sieht man nunmehr von den Übereinstimmungen, die den Lutz'schen Entwurf mit der vorausgegangenen Gemeindegesetzgebung verbinden, ab und fragt man nach den entscheidenden Punkten, an denen er den Boden der Tradition verläßt und in denen die grundsätzliche Neuorientierung — die Absicht, eine kommunale Selbständigkeit und Selbstverwaltung zu begründen — zum Ausdruck kommt, so ergeben sich dafür vor allem wesentliche Erweiterungen des eigenstädtischen Wirkungsbereichs, sowohl für den Magistrat wie für die Gemeindevertretung.

Der Magistrat wird von der Bevormundung durch den staatlichen Kommissär befreit. Er wird zum selbständigen und selbstverantwortlichen Leiter der Gemeindeangelegenheiten und zum Verwalter des Kommunal- und Stiftungsvermögens. Darüber hinaus soll ihm eine Teilnahme an der lokalen Polizeiverwaltung zugestanden werden. Für eine solche Teilnahme war Lutz bereits in seinem früheren Gutachten lebhaft eingetreten. Er hatte damals auf die Stadtverfassungen von 1804/06 verwiesen, die eine, wenn auch sehr beschränkte und zweifelhafte Beteiligung der Magistrate durch Abordnung einzelner Deputierter zur Polizeidirektion zugebilligt hatten. Jetzt findet er die einfachste Lösung in einer Übertragung der gesamten lokalen Polizei auf den Magistrat; — eine Lösung, die unter dem Einfluß des französischen Gemeinderechts und der Unterscheidung von eigenem und übertragenem Wirkungskreis sehr nahe lag, hatte doch sogar das Gemeindeedikt von 1808

[97]) Als Vorsteher der Gemeinde verwaltet der Magistrat alle öffentlichen Institute, beschließt er im Einvernehmen mit der Polizeibehörde über Aufnahme von Bürgern und Gewerbeverleihung, nimmt er teil an der Viktualienpolizei, dem Armen-, Bau-, Feuerlöschwesen, der Aufsicht über Kirchen und Schulen und der Aufrechterhaltung von Ruhe und Sicherheit; außerdem obliegt ihm die Regulierung der Gemeindefronen und -umlagen, sowie der Lasten bei Einquartierung und Durchmärschen.

den Bürgermeistern der kleinen Städte und den Ortsvorstehern die Polizei übertragen.

Neuartig ist dagegen die Zwischenlösung, die Lutz für die Übergangszeit und für die Großstädte, in denen die staatlichen Polizeidirektionen fortbestehen sollen, vorschlägt und in der er eine gemeinsame Behandlung bestimmter Polizeizweige durch Magistrat und staatliche Polizeibehörde vorsieht.

Es ist dies eine Regelung, die an bestimmte Stellen der preußischen Städteordnung von 1808 erinnert, in denen ebenfalls eine Konkurrenz beider Behörden angeordnet wird.[98]) Freilich konnte die Unbestimmtheit des preußischen Gesetzes in der Befugnisabgrenzung der beiden Behörden zu einer direkten Nachahmung kaum herausfordern. Lutz findet hier eine eindeutigere Lösung zugunsten des Staates dadurch, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Polizeidirektion und Magistrat die Entscheidung bei der Kreisregierung liegt.

Immerhin liegt der Gedanke einer Beeinflussung durch die betreffenden Paragraphen der preußischen Städteordnung nicht so sehr fern, umso weniger als eine solche an anderen Stellen zweifellos stattgefunden hat, so im besonderen bei den Bestimmungen über die Organisation der Gemeindevertretung. Hier geht Lutz sehr entschieden über den Rahmen der bayerischen gemeinderechtlichen Tradition hinaus.

Schon durch die wesentlich erhöhte Mitgliederzahl sind die Gemeindebevollmächtigten den früheren Gemeindeausschüssern gegenüber bedeutsam herausgehoben. Dem entspricht die wichtige Aufgabe der Wahl des Magistrates, die ihnen allein zufällt, und ihre auch sonst gegenüber dem Magistrat völlig selbständige Stellung. Es kann kaum zweifelhaft sein, daß Lutz zu einer derartigen Verselbständigung seiner Bevollmächtigten und zu einer wesentlichen Erweiterung ihres Einflusses durch das Vorbild der preußischen Städteordnung und ihres Stadtverordnetenkollegiums angeregt worden ist. Man wird das umso sicherer annehmen können, als er selbst sich unter Bezugnahme auf die erhöhte Bedeutung des Ausschusses auf das Beispiel „anderer Staaten" beruft, worunter außer Preußen nur noch Württemberg verstanden werden könnte, das seinerseits mit dem Edikt über die Einführung von Gemeindedeputierten[99]) nur das preußische Vorbild nachahmt.

Wie bereits in dem Entwurf über die Rückgabe der Gerichtsbarkeit die Bestimmungen, die sich auf den Gemeindeausschuß

[98]) Vgl. preuß. Städteordnung von 1808, §§ 178 d u. 179 c, e.
[99]) Allgemeine Verordnung, die Organisation der Gemeindedeputierten betreffend, vom 7. Juni 1817.

beziehen, offenbar der preußischen Städteordnung entlehnt sind, Bestimmungen, die Lutz in seinem Entwurf übernommen hat, so hat er selbst für die weitere Ausgestaltung das preußische Gesetz zu Rate gezogen.

Freilich ist er dabei von einer einfachen Nachahmung des preußischen Stadtverordnetenkollegiums weit entfernt geblieben; dazu ist seine Auffassung viel zu sehr traditionsgebunden und seine Aufmerksamkeit zu entschieden auf die Wahrung sowohl der staatlichen wie der magistratischen Autorität gerichtet, als daß er die radikal-demokratische Lösung der preußischen Städteordnung hätte übernehmen können. Sein Bevollmächtigtenkollegium hält sich im wesentlichen im Rahmen einer Kontrollinstanz und wird nicht zum übergeordneten „Legislativorgan", wie die preußische Stadtverordnetenversammlung. Es bleibt ein gutes Stück hinter seinem Vorbild zurück. Gemeinsam hat es mit ihm die Eigenschaft eines selbständigen, dem Magistrat gegenüberstehenden, vielköpfigen Kollegiums, das sich unter einem selbstgewählten Vorsteher versammelt und selbständige Beschlüsse faßt, an die der Magistrat gebunden ist.

Man wird sich freilich erinnern müssen, daß es auch in der eigenen Rechtstradition Bayerns schon einen selbständigen Gemeindeausschuß gab, und wird deshalb eine Einwirkung des preußischen Beispiels nicht überschätzen dürfen.

Eine solche Gemeindevertretung mit dem Recht zu eigenen Versammlungen und protokollierten Beratungen hatte bereits der Wahlbrief der Stadt München von 1795[100]) begründet, freilich in einer sehr altertümlichen, noch die zünftische Gliederung der Bürgerschaft voraussetzenden Form und mit einem komplizierten Wahlverfahren, sodaß eine Nachahmung für eine moderne Gemeindeverfassung kaum in Frage kommen konnte. Lutz würde sich sonst auch wohl ausdrücklich auf den Wahlbrief berufen haben und nicht auf das Beispiel anderer Staaten.

Noch eine andere Institution des Entwurfes ist deutlich als eine Nachahmung der betreffenden preußischen zu erkennen: der preußische Bezirksvorsteher kehrt als Distriktsvorsteher wieder. Für ihn beruft sich Lutz zwar auf das Vorbild der ehemaligen reichsstädtischen Verfassung Nürnbergs; er denkt dabei offenbar an die aus der Kriegsverfassung der Reichsstadt hervorgegangenen Viertelmeister und Gassenhauptleute, die polizeiliche Funktionen hatten. Jedoch die auffällige Bestimmung, daß die Distriktsvorsteher vom

[100]) Vgl. oben S. 5 ff.

Gemeindeausschuß zu wählen sind, sowie die Festlegung und Umschreibung ihres Tätigkeitsbereiches, die z. T. wörtlich an den § 182 der preußischen Städteordnung[101]) erinnert, läßt mit Sicherheit auf eine gleichzeitige Abhängigkeit von Preußen schließen. Eine auffallende Ähnlichkeit besteht weiterhin in der Zusammensetzung des Magistrates: Fast genau die gleiche Anzahl der Räte mit den gleichen Funktionen wie für die preußischen Städte kehrt in dem Entwurf Lutz' wieder.[102]) Auch die sechsjährige Dauer der Wahlperiode für die unbesoldeten bürgerlichen Räte ist die gleiche. Schließlich dürfte auch der Vorschlag Lutz', die Gemeindemitgliedschaft dem Edikt von 1808 gegenüber wieder durch ein besonderes städtisches Bürgerrecht einzuschränken, durch das preußische Vorbild bestimmt worden sein.

Trotz dieser Übereinstimmungen im einzelnen wird man nicht verkennen dürfen, daß zwischen der preußischen Städteordnung von 1808 und dem ersten Entwurf des bayerischen Gemeindeediktes ein sehr weiter Abstand besteht, der besonders in zwei grundsätzlichen Unterschieden in Erscheinung tritt:

1. im Verhältnis von Magistrat und Gemeindevertretung: hier wird im Gegensatz zur preußischen Städteordnung die Priorität des Magistrates gegenüber der Gemeindevertretung aufrecht erhalten;
2. im Verhältnis von Staat und Gemeinde: hier findet eine weitgehende Ausdehnung des staatlichen Aufsichtsrechtes auf die kommunale Vermögensverwaltung statt. In beiden Fällen hält sich der Entwurf — ebenso wie das spätere Gesetz — mehr an die Traditionen des fürstlichen Absolutismus im 17. und 18. Jahrhundert.

Bevor der Entwurf Lutz' dem Staatsrats-Ausschuß zur Beratung vorgelegt wurde, erfuhr er nochmals bestimmte Abänderungen, die auf Vorberatung im Ministerium des Innern zurück-

---

[101]) Siehe Altmann II, S. 29. — Damit zu vergl. der § 91 des bayr. Gemeindeediktes von 1818, der die Formulierung des Lutz'schen Entwurfes im wesentlichen beibehalten hat.

[102]) Nach dem Entwurf Lutz' besteht der Magistrat in Städten erster Klasse aus: 1 Bürgermeister, 1—2 „literaten" Räten (für die Polizeiverwaltung), 1 technischen Baurat, 1 Syndikus, 1 Kämmerer, 1 oder mehreren Stiftungsverwaltern und 6—12 Bürgern aus der gewerbetreibenden Klasse. — Nach § 144 der preußischen Städteordnung aus: 1 Bürgermeister, 1—2 gelehrten Stadträten (für die öffentliche Geschäftsführung), 1 Baurat, 1 Syndikus, 1 Kämmerer und 12—15 unbesoldeten Stadträten.

zuführen sind.[103]) Den hauptsächlichen Anteil daran hat wohl Staatsrat v. Zentner, der den Entwurf vor dem Ausschuß und dem Plenum des Staatsrates zu vertreten hatte. Das läßt sich mit einiger Sicherheit aus seiner späteren Stellungnahme im Staatsrat rückschließen, mit der die Abänderungen im wesentlichen übereinstimmen. Diese geschehen in einem antiliberalen Sinn mit der offenbaren Absicht, die Stellung des Magistrates noch zu festigen und die der Bevollmächtigten mehr zu neutralisieren und damit gleichzeitig den Entwurf noch enger an den älteren Rechtszustand anzuschließen. Dabei sind dann auch bestimmte Übereinstimmungen mit der preußischen Städteordnung wieder verschwunden.

Die Organisation der Magistrate und der Gemeindevertretung wird jetzt noch mehr in den Mittelpunkt gerückt, da in ihr, wie Zentner im Ausschuß ausführt, das dringendste Bedürfnis einer Reform liege. Auf sie beziehen sich denn auch die wesentlichen Abänderungen der ersten Fassung gegenüber.

Die Wahl des Magistrates wird nicht dem Ausschuß allein überlassen, sondern eine Teilnahme des Magistrates selbst, wenigstens für die Wahl der besonders qualifizierten Mitglieder, eingeführt; — eine Bestimmung, die auf einem offenbaren Rückfall in altständische Vorstellungen beruht. Sie ist denn auch bald wieder fallen gelassen worden. Die Wahlfähigkeit für die unbesoldeten Magistratsmitglieder wird in gleicher Weise wie die der Bevollmächtigten durch einen Steuerzensus eingeschränkt.[104]) Die Ernennung der Distriktsvorsteher wird den Bevollmächtigten entzogen und für den Magistrat in Anspruch genommen. Im übrigen wird die Zusammensetzung des Magistrats wieder mehr an die Stadtverfassungen von 1804/06 angelehnt.[105])

Die Bevollmächtigten sollen in einem indirekten Verfahren durch besondere Wahlmänner gewählt werden. Außerdem wird

---

[103]) Die Akte 3001 a 1. Hft.: (Gemeindewesen, Bildung, Verfassung und Verwaltung der Gemeinden. 1817/18), die darüber vermutlich Auskunft geben könnte, war in der Registratur des Innenministeriums nicht aufzufinden. — Die Beratungen im Innenministerium haben zwischen Februar und August 1817 stattgefunden.

[104]) Das Minimum der Gewerbesteuer soll in Städten erster Klasse 17 fl., das der Haussteuer 12 fl., in Städten zweiter Klasse 9 bzw. 4 fl., in Städten dritter Klasse 6 bzw. 4 fl. betragen.

[105]) Er soll in Städten erster Klasse aus: 2 Bürgermeistern, 3—4 literaten Räten, 1 technischen Baurat und 10—12 gewerbetreibenden Bürgern bestehen. Das entspricht in etwa der Münchner Verfassung vom 19. Februar 1805, die 2 Bürgermeister, 2 literate Räte, 1 Baurat und 7 bürgerliche Magistratsräte unterschied. Reg. Bl. 1805, S. 341.

ihre Zahl wieder nach französischem Vorbild[106]) in ein bestimmtes Verhältnis (3 : 1) zu der der Magistratsmitglieder gebracht.[107]) Die gemeinsamen Beratungen zwischen Magistrat und staatlicher Polizeibehörde fallen jetzt weg. Damit ist die Frage der gegenseitigen Befugnisabgrenzung zwischen beiden Behörden völlig offengelassen. Das Gleiche geschieht mit der Frage der städtischen Gerichtsbarkeit, bei der eine spätere Regelung in Aussicht gestellt wird.

Die Bestimmungen über die Bildung der Landgemeinden werden wieder der Verordnung vom 28. Juli 1808 angeglichen und die allgemeine Norm der Steuerdistrikte aufrechterhalten. Allerdings soll jetzt den bereits bestehenden, historischen Ortsgemeinden die getrennte Verwaltung ihres Gemeindevermögens und die Anstellung der dazu erforderlichen Organe gestattet werden. Es wird demnach zwischen natürlichen Ortsgemeinden und künstlichen Distriktsgemeinden unterschieden. Die in einem Distrikt zusammengeschlossenen Ortsgemeinden bezw. ihre Organe, die Ortskommissionen, wählen einen Distriktsvorsteher, dem die Leitung der Distriktsgeschäfte unter Teilnahme der einzelnen Ortsvorsteher übertragen wird. Alle größeren und kostspieligeren Verwaltungsaufgaben werden auf den Distrikt übertragen.[108]) Der Distriktsvorsteher ist gleichzeitig Exekutivorgan der Regierung, also mittelbarer staatlicher Verwaltungsbeamter.

V. Die Verhandlungen im Staatsrat.

Der so veränderte Entwurf Lutz' wird zunächst von einem Ausschuß des Staatsrates in neun Sitzungen, die sich von August bis September hinziehen, durchberaten. Die auf Grund dieser Beratungen von Zentner verfaßte Überarbeitung wird dann im Plenum des Staatsrates in fünf Sitzungen[109]), die zwischen dem 29. Januar und dem 6. April 1818 liegen, eingehend beraten, abgeändert und am 17. Mai durch königlichen Beschluß zum Gesetz erhoben.

---

[106]) „Les citoyens actifs de chaque communauté nommeront ... un nombre de notables double de celui des nombres du corps municipal." Décret vom 14. Sept. 1789, Art. 30.

[107]) Vgl. Gemeindeedikt 1818, § 79.

[108]) So die Armenpflege, die Anstellung und Unterhaltung von Landärzten und Hebammen, die Anschaffung von Löschgeräten, die Unterhaltung der Vicinalstraßen, der Brücken und Wasserbauten und die Organisation von Einquartierungen und Kriegslieferungen.

[109]) Seydel, Bayrisches Staatsrecht, I, S. 508, spricht irrtümlich von nur 4 Sitzungen.

Die Verhandlungen im Staatsratsausschuß [110]) waren naturgemäß nur vorbereitend und die Resultate der Abstimmungen konnten nur vorläufige sein, weshalb man auf längere und grundsätzliche Erörterungen verzichtete, sie vielmehr für die Beratungen im Plenum aufsparte. Deshalb kann auch hier von einer Schilderung dieser Ausschußverhandlungen abgesehen werden.

Erst im Staatsrat selbst kommt es zu der entscheidenden Auseinandersetzung, in der Gegensätze grundsätzlicher Art hervortreten, die die Problematik des Verhältnisses von Staat und Gemeinde in aller Deutlichkeit hervortreten lassen.[111])

Während bisher bei den Beratungen über eine Revision des Gemeindeediktes die prinzipiellen Fragen mehr latent geblieben und nur die praktisch-technischen in den Vordergrund getreten waren, wird erst jetzt eigentlich deutlich, daß es um mehr geht, als um verwaltungstechnische Neuordnungen und Verbesserungen. Nicht mehr äußere Zweckmäßigkeitserwägungen sind allein maßgebend für die Stellungnahme zu den Fragen kommunaler Verfassung und Verwaltung, sondern diese wird orientiert an bestimmten welt- und staatsanschaulichen Grundeinstellungen.

Deutlich heben sich bei den Beratungen im Staatsrat drei verschiedene Gruppen gegeneinander ab, die im Gegensatz zu einander die Gestaltung der neuen Kommunalverfassung zu bestimmen suchen. Denn noch ist der eigentliche Inhalt dieser Verfassung — das, worauf sich die Tätigkeit der Gemeinden bezw. ihrer Organe erstrecken soll, unbestimmt. Nur soviel steht fest, daß den Gemeinden die Verwaltung ihres Kommunalvermögens, unter bestimmten Beschränkungen durch staatliche Aufsichtsrechte, überlassen werden soll; darüber gibt es auch keine Meinungsverschiedenheiten mehr. Aber ob darüber hinaus den Gemeinden noch Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit zufallen und welcher Art diese Aufgaben sein sollen, diese Frage ist noch völlig offen und an ihr scheiden sich die Geister. Sie steht denn auch im Mittelpunkt der eingehenden Beratungen.

Am wenigsten Geneigtheit zu einer Erweiterung des kommunalen Wirkungsbereiches besteht bei einer Gruppe von Staatsräten, die einen starren Doktrinarismus naturrechtlich-liberaler Prägung vertritt und deren Sprecher vor allem der Freiherr v. Seckendorff ist. Von ihr wird eine strenge Absonderung der eigentlichen Ge-

---

[110]) Die Protokolle der Ausschußsitzungen siehe H. St. A., Str. A. Rep. Nr. 108.

[111]) Zum folgenden Vergleiche die Sitzungsprotokolle des Staatsrates, Januar—März 1818. H. St. A.

meindeangelegenheiten vorgenommen, die sich fast ausschließlich in der Vermögensverwaltung erschöpfen. Hierin soll den Gemeinden als privatrechtlichen Körperschaften völlige Handlungsfreiheit zugestanden, sogar die Rechnungsrevision den eigenen Organen überlassen werden, „wie ein jeder Privatmann seine Rechnungsgeschäfte selbst zu berichtigen" habe. Jeder Einfluß von Seiten der Gemeinden auf das Staatsmonopol öffentlicher Verwaltung ist dagegen unstatthaft und von vornherein auszuschließen.[112]) Lediglich aus verwaltungstechnischen und finanziellen Gründen kann unter Umständen in kleineren Städten und Dörfern die Lokalpolizei den Gemeindebehörden übertragen werden, die damit jedoch zu völlig abhängigen Organen der staatlichen Bürokratie werden.

Nur bezüglich „des gesellschaftlichen Privatinteresses" der Gemeinden ist nach dieser Auffassung das Edikt von 1808 revisionsbedürftig, d. h. die Freigabe der Vermögensverwaltung soll das einzige Ziel einer Reform sein. Für eine höhere und politische Zwecksetzung kommunaler Selbstverwaltung fehlt jedes Verständnis.

Wenn Seckendorff die Frage aufwirft, was denn eigentlich das Volk wolle, und er die Antwort gibt, daß es im Grunde nichts anderes wünsche als Ruhe und Frieden und den geruhsamen, ungestörten Genuß seiner erarbeiteten Güter; — daß sein Interesse lediglich auf eine Verringerung und gerechte Verteilung der Steuerlast und eine gute und billige Rechtspflege gerichtet und daß es ihm im Grunde höchst gleichgültig sei, ob ihm „die Polizei durch einen gestrengen Herrn Bürgermeister und hochweisen Magistrat oder durch einen landesherrlichen Beamten geboten" werde[113]), so ist das ein für weite Schichten der Bevölkerung sicher zutreffendes Bild. Aber in seiner Bejahung liegt eine völlige Verkennung der Forderungen der Zeit und eine absolute Verneinung des eigentlichen Sinnes einer bürgerlich freien Selbsttätigkeit und Selbstverwaltung. Deren Ziel war ja gerade auf ein Ausrotten dieser Spießbürgerlichkeit, dieser Gleichgültigkeit und Uninteressiertheit an den öffentlichen Dingen gerichtet. Nicht die Möglichkeit für den Einzelnen, sich mit Ruhe und Genuß seinen Geschäften widmen zu können, sondern Erziehung zur Verantwortung und Tätigkeit für das Ganze, für Gemeinde und Staat, mußte Sinn und Zweck der neuen Gemeindeverfassung sein. Das hatte Zentner in seinem die

---

[112]) Ein Doktrinarismus, der eine auffallende Verwandtschaft mit den Gedankengängen Theodor v. Schöns, des Mitarbeiters Steins am preußischen Reformwerk, aufweist. — Vgl. Ritter, Stein, I S. 391.

[113]) Vgl. Sitzungsprotokoll v. 12. Febr. 1818.

Beratungen einleitenden Vortrag klar und deutlich herausgestellt[114]) und seine Auffassung wurde von einem großen Teil der Mitglieder des Staatsrates geteilt.[115])

Aus diesen setzt sich eine zweite und Mittel-Gruppe zusammen, die man als die eigentlichen Vertreter einer kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des 19. Jahrhunderts bezeichnen kann. Sie wollen die Gemeinden nicht zu privaten Wirtschafts- und Vermögensverbänden herabsinken lassen, sondern sie als politische, öffentlich-rechtliche Körperschaften in den Staat eingliedern, da sie ihre Bedeutung als Bindeglieder zwischen Staat und Staatsbürgerschaft erkannt haben. Von ihnen wird der Standpunkt Seckendorffs aufs schärfste abgelehnt. Dessen Anschauungen könnten für ein „Kompendium über Staatsverfassung manche vortreffliche Materialien bieten, würden jedoch dem Gebot der Stunde in keiner Weise gerecht“[116]); — eine Antwort, die an Deutlichkeit und Schärfe kaum etwas zu wünschen übrig läßt.

Sehr viel weniger einheitlich und abgegrenzt war die Stellung dieser Mittelgruppe gegenüber den Extremisten auf der anderen Seite, den Vertretern einer Restitution der Gemeindeverfassung in altständisch-reaktionärem Sinn.

Während man sich auf der einen Seite gegen einen staatsrechtlichen Doktrinarismus wenden wußte, nach dem alle öffentliche Verwaltung unveräußerliches Vorrecht eines zentralisierten staatlichen Beamtenapparates war, und der sowohl für den Einzelnen wie für Korporationen nur einen privatrechtlichen Wirkungskreis anerkannte, sah man sich auf der anderen Seite genötigt, die bleibenden Errungenschaften und Fortschritte des modernen, absolutistischen Staates zu verteidigen. Es galt vor allem zu verhindern, daß die Einheit der öffentlichen Gewalt wieder durch autonome, ständische Zwischengewalten aufgelöst werde. Dabei handelte es sich in der Hauptsache um die Frage der Wiederherstellung städtischer Gerichtsbarkeit, die jetzt von neuem aufgerollt und endgültig entschieden werden sollte.

Der Vorschlag einer Rückgabe der Gerichtsbarkeit an die Städte war, wie oben gezeigt, aufs engste mit der Reform der städtischen Verfassung verknüpft; er hatte den Gang der Revisionsverhandlungen entscheidend beeinflußt. Von der Lehen- und Hoheitsaktion war im Einvernehmen mit dem Ministerium des

[114]) Vgl. unten S. 71.
[115]) So vor allem von Lerchenfeld, Thürheim, Reigersberg und Wrede
[116]) Erwiderung Zentners auf das erste Votum Seckendorffs in der Sitzung vom 29. Januar.

Innern und der Finanzen ein Ediktsentwurf ausgearbeitet worden, der durch ein königliches Reskript grundsätzlich gebilligt worden war. Der Geheime Rat hatte die Notwendigkeit der im Entwurf vorgeschlagenen Reform keineswegs verneint, sondern sie nur mit der Begründung zurückgestellt, daß für eine Rückgabe der Gerichtsbarkeit eine Revision des Gemeindeediktes Voraussetzung sei. Lutz hatte daraufhin in seinem Entwurf eine Übertragung jurisdiktioneller Befugnisse an die Magistrate in Aussicht genommen. Die zweite Fassung des Entwurfes dagegen hatte die Frage wieder offengelassen.

Unter den vier Problemen, die Zentner gleich zu Beginn der Verhandlungen im Staatsrat vor der eigentlichen Durchberatung des Entwurfes zur Diskussion stellte, nahm die Frage der städtischen Gerichtsbarkeit eine hervorragende Stellung ein.

Wie schon in den Vorberatungen im Ausschuß deutlich geworden war, handelte es sich nicht einfach um die Alternative, ob man die städtische Gerichtsbarkeit wiederherstellen sollte oder nicht, sondern es wurde noch eine dritte vermittelnde Lösung herausgestellt, nach der bestimmte Teile der bürgerlichen Gerichtsbarkeit ausgesondert und den Magistraten übertragen werden sollten. Dementsprechend nahmen die Mitglieder des Staatsrates verschiedene Stellungen ein.

Auf der einen Seite standen die Vertreter einer einheitlichen und absoluten Staatsgewalt, die sich entschieden gegen jede Übertragung von Jurisdiktionsbefugnissen an Private und Korporationen aussprachen, für die grundsätzlich die Rechtsprechung ein „heiliges, unveräußerliches Recht" der obersten Staatsgewalt war. Besonders die beiden Minister der Justiz und der Finanz, Reigersberg[117]) und Lerchenfeld, suchten hier mit aller Energie ihren Standpunkt zur Geltung zu bringen.

Ihnen standen in scharfer Gegensätzlichkeit die Vertreter altständisch-korporativer Rechte gegenüber, die sich für eine Restitution der Magistrate in ihre alte, angesehene Stellung mit ihrem alten Glanz und ihren alten Rechten einsetzten und deshalb für sie die Wiederverleihung der gesamten bürgerlichen Gerichtsbarkeit forderten.[118])

---

[117]) Reigersberg hatte offenbar inzwischen seine Anschauungen geändert: noch im März 1816 war er lebhaft für eine städtische Gerichtsbarkeit eingetreten. Vgl. oben Anm. 79.

[118]) Es leben hier offenbar dieselben Forderungen wieder auf, wie sie von seiten der alten Landschaftsverordnung erhoben worden waren. Vgl. oben Anm. 29.

Zwischen diesen Gegensätzen stand vermittelnd eine größere Gruppe von Staatsräten, die im Interesse einer Intensivierung des öffentlichen Lebens der Gemeinden die freiwillige Gerichtsbarkeit, analog den gutsherrlichen Ortsgerichten, auf die Magistrate übertragen wollte. Ihre Hauptvertreter waren Zentner, Thürheim, Wrede und Leyden. Ihnen gelang es, zumal auch die Altrechtler zustimmten, die Mehrheit des Staatsrates für ihren Antrag zu gewinnen und vom König die Genehmigung dieses Mehrheitsbeschlusses zu erlangen. Aber damit war nun nicht, wie man hätte annehmen sollen, die endgültige Entscheidung gefallen; vielmehr gelang es Lerchenfeld und Reigersberg, ihren Standpunkt doch noch durchzusetzen.

Am 2. März findet eine Ministerialsitzung statt[119]), die auf Grund des Staatsratsbeschlusses eine Aussonderung der Teile der nichtstreitigen Gerichtsbarkeit vornehmen soll, die den Städten überlassen werden können. Hier setzen sich Reigersberg und Lerchenfeld im engsten Einvernehmen einfach über den Beschluß des Staatsrates hinweg. Reigersberg erklärt eine Aussonderung bestimmter Teile der freiwilligen Gerichtsbarkeit wegen des engen Zusammenhanges aller Teile für unmöglich, und Lerchenfeld führt finanzielle Bedenken ins Feld: eine Übertragung der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf die Städte würde einen derartigen Ausfall staatlicher Einkünfte zur Folge haben, daß von einem staatlichen Zuschuß zur Polizeiverwaltung, wie er bisher vorgesehen sei[120]), nicht mehr die Rede sein könne. Auf diese Weise gelingt es, schließlich auch den Widerstand Zentners und Thürheims zu überwinden. Damit ist die Frage endgültig negativ entschieden, die städtische Gerichtsbarkeit ist gefallen.

Um so wichtiger mußte es nunmehr sein, wenn man die Gemeinden nicht doch zu bloßen privaten Vermögensverbänden degradieren wollte, die Polizeiverwaltung in den Wirkungskreis der städtischen Behörden einzubeziehen. Diese Notwendigkeit wird denn auch von der überwiegenden Mehrzahl der Staatsräte grundsätzlich anerkannt. Im Gegensatz zu Seckendorff und einigen anderen ist man allgemein der Ansicht, daß es nicht genügen könne, die Magistrate auf die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens zu beschränken; daß man sie vielmehr an der inneren öffentlichen Verwaltung beteiligen müsse, wenn man ein wirklich reges kommunales Leben erwecken wolle.

---

[119]) Vgl. Sitzungsprotokolle des Staatsrates vom März 1818.

[120]) Dieser Zuschuß sollte ursprünglich 100 000 fl. betragen. In der Ministerialsitzung wurde er auf 80 000 fl. festgesetzt.

Zentner dringt hier geschickt und mit Nachdruck auf eine klare Entscheidung, indem er die Alternative stellt, entweder in den Städten bloße „Verwaltungsräte" für die kommunale Vermögensverwaltung einzurichten oder aber Magistrate mit wirklicher politischer Bedeutung nach altdeutschem Vorbild. Diese Magistrate könne man jedenfalls nicht von der Polizeiverwaltung ausschließen, denn städtische Verwaltung und städtische Polizei seien nicht von einander zu trennen.[121])

Problematisch ist indessen der Modus einer solchen Beteiligung der Magistrate an der Polizeiverwaltung. Wohl mit Recht meldet Zentner starke Skepsis gegenüber einer gemeinsamen Verwaltung durch Magistrat und königliche Polizeibehörde, wie sie Lutz in seinem Entwurf vorgesehen hatte, an. Er sieht die Gefahr dabei in einer Komplizierung des Verfahrens und den ständigen Reibereien zwischen beiden Behörden, die aus einer solchen Konkurrenz entstehen mußten, und fürchtet außerdem eine Verschleierung der Verantwortlichkeit: für Fehler würde man sich gegenseitig die Verantwortung zuschieben. Um diesen Schwierigkeiten, die sich aus einer Koordination der beiden Behörden ergeben mußten, aus dem Wege zu gehen, schlägt Zentner eine einfache Übertragung der Polizei auf die Stadtmagistrate vor. In kleineren Städten und Märkten soll die Polizei von den Magistraten in derselben Weise wie von den gutsherrlichen Ortsgerichten ausgeübt werden, mit Einschluß der Armenpflege und der Gewerbeverleihungen. In größeren Städten dagegen soll innerhalb des Magistrates ein eigener Polizeisenat konstituiert werden, der sich ganz nach der Instruktion für die Polizeidirektionen vom 24. September 1808 zu richten hat. Außerdem wird dem König das Recht vorbehalten, einen besonderen Staatskommissär zu ernennen, der im Polizeisenat den Vorsitz führt mit dem Recht, die Ausfertigungen des Magistrates zu unterzeichnen, mit seinem Veto dazwischenzutreten, wenn ihm die „landesherrlichen Gerechtsame" oder bestimmte königliche Verordnungen verletzt zu werden scheinen, und bei Schäden und Gebrechen „die Initiative zur Abhilfe zu geben".

Offenbar genügt es Zentner nicht, den Magistrat hinsichtlich der Polizeiverwaltung zum staatlichen Organ zu machen, sondern er hält es für nötig, sich dieses Organs noch durch eine besondere staatliche Aufsichtsperson mit weitgehenden Eingriffsrechten versichern zu müssen. Schon in dieser Stellungnahme zeigt sich eine auffällige Diskrepanz zwischen den allgemeinen, durchaus frei-

[121]) Denkschrift Zentners über den Wirkungskreis der Magistrate: In Anlage zum Sitzungsprotokoll v. 4. Febr.

sinnigen Ansichten Zentners über Gemeindeverwaltung und seinen praktischen Vorschlägen. Immer wieder ist er unter Berufung auf den liberalen Zeitgeist für die Selbständigkeit der Städte eingetreten; aber die praktischen Folgerungen bleiben ein beträchtliches Stück hinter der theoretischen Einsicht zurück. Auch Zentner unterliegt im Grunde noch einer starken Befangenheit in absolutistisch-polizeistaatlichen Vorstellungen. Über die Gefahr, die in einem besonderen staatlichen Aufsichtsorgan für die Selbständigkeit der magistratischen Verwaltung liegen mußte, hat sich Zentner offenbar keine Rechenschaft gegeben.

Als Einziger weist Seckendorff darauf hin, daß bei der von Zentner vorgeschlagenen Regelung die Magistrate in eine völlige Abhängigkeit von der Regierung geraten würden, die ihnen keinesfalls behagen und der sie sich zu entziehen suchen würden. Aber er benutzt diesen Einwand nur, um gerade deshalb die Magistrate von jeder Anteilnahme an der Polizeiverwaltung auszuschalten und seine These vom Staatsmonopol aller öffentlichen Verwaltung zu stützen. Wenn er trotz des staatlichen Kommissärs und trotz der Bestimmungen, die den Polizeisenat ausdrücklich zu einem staatlichen Organ stempeln, noch immer heftig gegen jede Übertragung der Polizei auf die Magistrate opponiert, und wenn andere in ihr sogar eine Wiederherstellung von Privilegien erblicken, auf Grund deren sich in den „Zeiten des Faustrechtes und der noch nicht ausgebildeten Souveränität" selbständige Körperschaften als Staaten im Staate gebildet hätten[122]), so zeigt das von neuem, wie stark in Kreisen der höheren Beamtenschaft noch immer die doktrinären, staatsabsolutistischen Gedankengänge der Aera Montgelas nachwirkten. Der Grundsatz, daß die administrative Gewalt als ein integrierender Teil der Staatsgewalt auch nur durch unmittelbare staatliche Organe ausgeübt werden dürfe, war 1808 am konsequentesten verwirklicht worden. Eine wirkliche kommunale Selbstverwaltung war natürlich nur möglich, wenn man sich entschloß, diesen Grundsatz preiszugeben. Dazu war denn auch der Staatsrat in seiner Mehrheit grundsätzlich bereit.

Allerdings beweist die glatte Annahme der Zentner'schen Vorschläge und damit des staatlichen Polizeikommissärs, der aus seiner Verwandtschaft mit dem Stadtkommissär von 1804 keinen Hehl macht, daß auch im Plenum des Staatsrates für eine wirklich selbständige, von staatlicher Bevormundung freie städtische Verwaltung noch wenig Verständnis vorhanden war.

---

[122]) Vgl. das Protokoll der Sitzung vom 12. Februar.

Eine weit positivere Haltung der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber nahm die Ministerialkonferenz ein. Hier gelang es wiederum, den vom König bereits genehmigten Staatsratsbeschluß zu revidieren und dem Kommissär seine schärfsten und für die Selbständigkeit der Magistrate gefährlichen Spitzen zu nehmen. Er soll nunmehr zwar „befugt sein, von den Protokollen und den sonstigen Verhandlungen des Magistrats in Polizeisachen Einsicht zu nehmen"; aber er hat weder den Vorsitz bei diesen Verhandlungen noch ein Stimmrecht. Im übrigen soll er sich auf eine allgemeine Überwachung der Polizeiverwaltung beschränken und eventuelle Mißbräuche der vorgesetzten Behörde anzeigen. Nur bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kann er von sich aus die notwendigen Maßnahmen veranlassen.

Diese Bestimmungen lassen deutlich erkennen, daß man in der Ministerialkonferenz bestrebt war, die Unabhängigkeit des Magistrates sicherzustellen und ihn vor einer neuen staatlichen Kuratel zu bewahren. Wie sehr eine solche Vorsorge nötig war, sollte sich bald darauf zeigen.

Im Innenministerium hatte sich inzwischen ein Umschwung der Meinungen vollzogen, der für die Entwicklung einer freien kommunalen Selbstverwaltung alles andere als günstig war. Obwohl die obigen Beschlüsse der Ministerialkonferenz vom König bereits genehmigt worden waren, setzte man sich einfach über sie hinweg und kam zu völlig entgegengesetzten Folgerungen.

Das Gemeindeedikt selbst, das inzwischen veröffentlicht war, hatte eine genauere Bestimmung des Verhältnisses von Magistrat und staatlichem Polizeikommissär einer besonderen Instruktion vorbehalten. Diese wird unmittelbar nach Erlaß des Gemeindeediktes im Ministerium des Innern entworfen und dem Staatsrat am 13. August vorgelegt.[123])

Es ist ein Machwerk, das innerhalb des engen Horizontes polizeistaatlicher Vorstellungen, wie sie ein Jahrzehnt früher die Gesetzgebung beherrscht hatten, entstanden ist, diktiert von kleinlichem Mißtrauen und ängstlicher Sorge um die Bewahrung der Vormachtstellung staatlicher Bürokratie. Da ist auch keine Spur mehr von der Absicht freiwilliger Selbstbeschränkung des Staates zugunsten eines Eigenlebens mündiger und selbständiger kommunaler Körperschaften, die doch schließlich bei der Auseinandersetzung im Staatsrat über kleinliche Bedenken gesiegt hatte. Hier wird faktisch

[123]) In Anlage zum Sitzungsprotokoll vom 13. August. — Die Instruktion ist von Zentralrat v. Stürmer entworfen und vom Staatsministerium des Inneren in einer Sitzung vom 7. August genehmigt worden.

unmittelbar nach dem Erlaß das neue Gemeindeedikt schon wieder in Frage gestellt. Nichts ist so kennzeichnend für die damals innerhalb der Regierung herrschende Unsicherheit und Unbestimmtheit, für das Zusammentreffen heterogenster Kräfte und Anschauungen und ihre Auswirkung auf die inneren Reformen, wie diese plötzliche Umwertung der gesamten Gemeindereform.

Der staatliche Kommissär, wie er 1802 zur Ausschaltung der städtischen Behörden eingeführt worden war, soll nach der neuen Instruktion in der ganzen stolzen Fülle seiner weitgehenden Befugnisse neu erstehen: „Die Kommissäre gehen den Bürgermeistern und übrigen Mitgliedern des Magistrates voran". Sie führen „im Namen der Kreisregierungen die nächste und unmittelbare Aufsicht auf die ganze (vom Verf. gesperrt) Geschäftsführung der Magistrate im allgemeinen, ... deren Sitzungen über wichtige Gegenstände sie nach Gutbefinden auch persönlich beiwohnen können." „Allen zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Erlassen der Magistrate haben sie ihr vidit beizusetzen, welches sie aus wichtigen Gründen verweigern können." Sie unterzeichnen außerdem die Berichte der Magistrate an die Regierung und übernehmen bei allen Gemeindewahlen die Leitung; — soweit der Entwurf zu den Befugnissen des Kommissärs hinsichtlich der allgemeinen Verwaltung.

Bezüglich der Polizeiverwaltung ist der Kommissär Vorsitzender im städtischen Polizeisenat mit entscheidender Stimme bei Stimmengleichheit. Ohne seine Einwilligung können keine Verfügungen getroffen werden. Im Falle der Nichteinigung mit dem Magistrat entscheidet die vorgesetzte Behörde, die Kreisregierung. Der Kommissär hat eine vom Polizeisenat getrennte Kanzlei zur Vollziehung geheimer Aufträge der Regierung (!). Ihm allein ist die Polizeiwache unterstellt. Für Gegenstände der Sicherheits- und politischen Polizei hat er die alleinige Kompetenz.

Man ist zunächst versucht, diesen Entwurf für die Arbeit eines übereifrigen, subalternen Verwaltungsbeamten zu halten, der sich einfach an das Vorbild des staatlichen Kommissärs von 1803/06 gehalten hat, ohne sich über die Tragweite der von da übernommenen Bestimmungen Rechenschaft gegeben zu haben. Aber das Gegenteil ist der Fall: Der Entwurf ist ganz bewußt und in voll verantwortlicher Absicht gerade so ausgefallen. Die Beschränkung der Magistrate durch schärfste staatliche Kontrolle wird als dringendes Gebot empfunden, um den Bestand der staatlichen Einheit zu sichern. Deutlich geht das aus der Begründung des Entwurfes hervor, in der der Geist der Zeit als ein höchst gefährlicher und verdächtiger beschworen wird, der infolge der Verschärfung der sozialen

Spannungen, durch ein Verschwinden des gesunden Mittelstandes „zugunsten übermütiger Reicher und bettelnden Gesindels“ mit revolutionärem Gährungsstoff geladen ist; wie es an der „lebhaften Agitation politischer Sekten“ und der Arbeit der Ultras verschiedener Richtung am „Vorabend einer Volksrepräsentation“ deutlich zu erkennen sei.[124])

Solche und ähnliche Töne waren auch während der Verhandlungen im Staatsrat bereits vereinzelt angeschlagen worden, ohne jedoch durchzudringen. Umso erstaunlicher ist es, daß sie jetzt bei den verantwortlichen Leitern im Innenministerium, den bisherigen Verfechtern kommunaler Selbständigkeit Resonanz finden. Zentner, der so oft Vertrauen als Hauptpostulat für die Reform gepredigt hatte, macht sich jetzt den Entwurf und seine Grundsätze völlig zu eigen und vertritt ihn vor dem Staatsrat. Man glaubt seine Sprache nicht wiederzuerkennen, wenn man ihn hier hört: bei aller Liberalität dürfe man nicht übersehen, daß die Quelle aller Polizeigewalt der Monarch sei — ein Argument, dessen Gebrauch er bisher den Gegnern städtischer Selbstverwaltung überlassen hatte, von ihm hänge es ab, „ob und was er seinen unmittelbaren Organen reservieren will“. Für die zunächst unbeholfenen Magistrate bestände das Bedürfnis einer „näheren Leitung“, und man müsse zu verhindern suchen, daß sich wie in früheren Zeiten „ein gewisser bürgerlicher Kastengeist“ einschleiche, der sein Interesse dem des Staates überordne. Dem könne nur durch einen „stets lebendigen und unmittelbaren Einfluß von Seiten der Regierungen gesteuert werden“. Von Vertrauen auf kommunale Freiheit und selbstverantwortliche Tätigkeit ist in diesen Sätzen nichts mehr zu spüren.

Man wird diesen Meinungswechsel umso eher verstehen können, wenn man bedenkt, daß Zentner auch bisher keineswegs der liberalste Verfechter kommunaler Selbstverwaltung gewesen ist, daß er zwar den Gedanken einer selbständigen Gemeindeverwaltung am eindringlichsten vertreten, aber doch bei seiner Verwirklichung im einzelnen eine sehr vorsichtige und konservative Haltung eingenommen hat. Bürokratische Ängstlichkeit und Befangenheit läßt ihn an entscheidenden Punkten vor den praktischen Konsequenzen theoretisch anerkannter Forderungen zurückscheuen. Bestimmte Erfahrungen scheinen ihn darin bestärkt zu haben: So spricht er in der Begründung seiner Stellungnahme von dem Verhalten Nürnbergs, das Anstalten mache, seine alte reichsstädtische Verfassung wieder auf-

[124]) Erläuterungen Stürmers zu seinem Entwurf. In Anlage zum Staatsratsprotokoll vom 13. August.

leben zu lassen. Sehr wahrscheinlich hat auch die Sorge vor einem ungünstigen Ausfall der bevorstehenden ersten Landtagswahlen eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. Jedenfalls wird man Zentner die Großzügigkeit und Selbstsicherheit, die an einmal für richtig erkannten Grundsätzen auch dann konsequent festhalten läßt, wenn sich bei ihrer Verwirklichung unvorhergesehene Schwierigkeiten und Bedenklichkeiten herausstellen, absprechen müssen.

Von da aus fällt ein Schatten auf das Bild des Mannes, der als der eigentliche Schöpfer und Begründer der kommunalen Selbstverwaltung Bayerns gilt. Gewiß ist Zentner an dem Zustandekommen des neuen Gemeindeediktes wie kein anderer beteiligt gewesen; aber in ganz entscheidenden Fragen ist die Lösung nicht mit ihm, sondern gegen ihn gefunden worden. Durch sein Eintreten für den Instruktionsentwurf über das Verhältnis von Magistraten und staatlichen Kommissären hat er schließlich die gesamte Gemeindeselbstverwaltung wieder ernstlich in Frage gestellt.

Daß der Entwurf im Staatsrat durchfiel und damit die Gemeinden vor dem Eingriff in ihre neubegründeten Rechte bewahrt wurden, ist das entscheidende Verdienst Lerchenfelds. Er erkennt sofort, welche Gefahr hier den Städten in ihrer Existenz als selbständige Körperschaften droht, und sucht sie mit aller Energie und Aufbietung seiner ganzen Autorität abzuwenden. Seine Stellungnahme läßt an Schärfe und Deutlichkeit kaum etwas zu wünschen übrig. Unter Berufung auf die Verfassung, nach der kein bestehendes Gesetz, das die Freiheit der Person oder das Eigentum der Staatsangehörigen betreffe, ohne Zustimmung der Stände geändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden könne, verwahrt er sich aufs energischste gegen einen Entwurf, der keine Vollziehung des Gemeindeediktes, sondern ein Umstoßen desselben bedeute. Durch ihn werde „die Selbständigkeit der Gemeinden ganz zernichtet, sie in das alte Verhältnis unmündiger Knaben zurückgesetzt, ihnen selbst der Weg der Beschwerde gegen ihre unmittelbaren Vormünder auf alle Weise erschwert und die Zusicherung des § 122 der unmittelbaren Unterordnung unter die Regierung gebrochen".[125]) Schließlich gibt Lerchenfeld die Erklärung ab, „daß er das gesamte Ministerium und den königlichen Staatsrat nicht für kompetent halte, ein neues — gesetzlich erteilte Bestimmungen aufhebendes — gesetzlich gegebene Befugnisse in höchstem Grade beschränkendes Gesetz zu erteilen, und daß er daher für seine Person mit der ruhigsten Überlegung erklären müsse, daß er einen

[125]) Vgl. Protokoll der Staatsratssitzung vom 13. August.

solchen Gesetzesentwurf, von dem zu hoffen, daß er die Sanktion seiner Majestät nicht erhalte, nie und in keinem Falle mit zu unterzeichnen imstande sein würde, indem er dieses als eine Verletzung seines Schwures der treuen Beobachtung der Verfassungsurkunde betrachten müsse."

Die Stoßkraft dieses energischen Angriffes verfehlte im Staatsrat nicht ihre Wirkung. Die Einwände Lerchenfelds wurden lebhaft unterstüzt und Zentner mußte zurückweichen. Ein Ausschuß der Ministerialkonferenz wurde mit der Ausarbeitung eines neuen Entwurfes beauftragt, der im Staatsrat am 10. September 1818 vorgelegt und ohne wesentliche Änderungen angenommen wurde.

In ihm hatte sich der Standpunkt Lerchenfelds völlig durchgesetzt. Die Widersprüche mit dem Gemeindeedikt und den Grundsätzen kommunaler Selbstbestimmung waren beseitigt worden. Nochmals wurde den Magistraten die Selbständigkeit in allen Gemeinde-Angelegenheiten unter unmittelbarer Aufsicht der Kreisregierungen ausdrücklich bestätigt. Die Aufsichtsbefugnisse des Kommissärs wurden streng auf die Polizeiverwaltung beschränkt. Nur bei Unregelmäßigkeiten, wie Nichtbeachtung der königlichen Gesetze und Verordnungen oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit hatte er das Recht zu einstweiligen Verfügungen. Lediglich die politische und die Sicherheitspolizei waren ihm allein vorbehalten.[126])

Damit war auch in den Fällen, wo von dem Vorbehalt der Einsetzung eines staatlichen Kommissärs Gebrauch gemacht wurde, die Verwaltungspolizei als staatliche Auftragsangelegenheit in die Hände der Magistrate übergegangen. Diese waren dadurch zu unmittelbaren Staatsorganen, zu Regierungsbeamten — wie es das Gemeindeedikt nach dem Muster der Gemeindegesetzgebung Montgelas' ausdrückt[127]) — geworden und unterstanden dem Anweisungsrecht der Regierung; aber auf diese Weise war doch die Einheit der städtischen Verwaltung gesichert und eine einheitliche Ausübung aller Verwaltungszweige durch ein und dieselbe Behörde ermöglicht, — in einer Form, die sich das ganze 19. Jahrhundert hindurch erhalten und bewährt hat. Der Wirkungskreis der Magistrate hatte eine

---

[126]) Vgl. Protokoll der Staatsratssitzung vom 10. September. — S. die Verordnung v. 15. Sept. 1818, „die Verhältnisse der kgl. Commissarien in den Städten I. u. II. Classe zu den Magistraten betr." — Ges. Bl. 1818, S. 616 ff.

[127]) Gemeindeedikt 1818 § 67: „Dem Magistrate ist in allen Städten und Märkten, mit Ausnahme Unserer Haupt- und Residenzstadt München, als Regierungsbeamten die gesamte Lokalpolizey übertragen." — (München behielt eine staatliche Polizeidirektion.)

Ausdehnung erfahren, die ihnen als Organen der öffentlichen Verwaltung eine angesehene und einflußreiche Stellung verschaffte; — eine Stellung, die sie unter den veränderten Voraussetzungen und Beschränkungen durch den modernen Staat als würdige Nachfolger der mittelalterlich-frühneuzeitlichen Stadtobrigkeiten erscheinen läßt.

Das Gemeindeedikt trifft nunmehr eine deutliche Aussonderung der „eigentlichen Gemeindeangelegenheiten“[128]), der Selbstverwaltungsangelegenheiten, wie wir heute sagen würden. Dazu gehören außer der Verwaltung des Kommunal- und Stiftungsvermögens und der Leitung der auf städtische Kosten unterhaltenen Institute nun auch: die Aufnahme von Bürgern und Schutzverwandten, die Anstellung des städtischen Personals, die Gewerbeverleihungen, die Leitung des Bauwesens, der Leih-, Beleuchtungs- und Feuerlöschanstalten, die Anordnung und Verteilung von Gemeindediensten und -umlagen sowie die Teilnahme an der Armenpflege (nach der Verordnung vom 17. November 1816[129]) und dem Kirchen- und Volksschulwesen.

Die zentrale Frage jeder Gemeindeordnung, die der Abgrenzung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten ist somit klar und eindeutig gelöst, freilich nicht in einem sehr liberalen Sinne, denn die Selbstverantwortlichkeit der Gemeindebehörden bleibt durch ein ausgedehntes staatliches Genehmigungsrecht beschnitten. Hier werden die Bestimmungen des Lutz'schen Entwurfes fast unverändert übernommen.[130]) Trotzdem ist der Raum, innerhalb dessen sich die Gemeinden frei und verantwortlich betätigen können, groß genug, um ein intensives öffentlich-kommunales Leben zu ermöglichen. Eine völlige Freigabe der Vermögensverwaltung wäre damals auch für die Gemeinden kaum tragbar gewesen und würde zu Mißwirtschaft und Verschleuderung des Gemeindegutes auf Kosten künftiger Generationen geführt haben. Hier war einstweilen noch eine straffe staatliche Aufsicht nötig. Auch in Preußen wurde in der revidierten Städteordnung von 1831 eine derartige Aufsicht auf die städtische Vermögensverwaltung auf Grund der schlechten Erfahrungen, die man mit den liberalen Bestimmungen der Städteordnung von 1808 gemacht hatte, eingeführt.[131])

Mit der Erweiterung des städtischen Wirkungskreises und der Übertragung der Polizei auf die Magistrate hängen die Bestimmungen

[128]) Vgl. Gemeindeedikt §§ 2, 55 ff.
[129]) Vgl. Döllinger, Die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, I., S. 299 ff.
[130]) Gemeindeedikt § 123.
[131]) Vgl. Ritter, Stein I, S. 400, 406 f.

über Anstellungszeit und Qualifikation der rechts- und geschäftskundigen Räte zusammen. Um eine ordnungsgemäße Führung der Polizeiverwaltung zu garantieren, sollen die Bürgermeister und die Stadt- und Marktschreiber nebst dem Besuch des Gymnasiums eine mehrjährige Geschäftspraxis nachweisen. In den Städten der ersten Klasse muß einer der Bürgermeister und die rechtskundigen Räte ihre akademischen Studien mit der vorgeschriebenen Prüfung abgeschlossen haben. Das Gleiche gilt für die rechts- und geschäftskundigen Räte in den Städten der zweiten Klasse.[132])

Strittig war demgegenüber die Frage, ob die besonders qualifizierten Magistratsmitglieder auf Lebenszeit angestellt oder durch periodische Neuwahl ersetzt werden sollten. Dabei trat wiederum deutlich der Gegensatz zwischen der altständischen und der modernen und liberalen Richtung im Staatsrat zutage. Dieselben, die sich für eine Rückgabe der Gerichtsbarkeit an die Städte eingesetzt hatten, traten auch für eine Lebenslänglichkeit der Magistrate ein, um ihnen dadurch eine möglichst feste und unabhängige Stellung und ein entscheidendes Übergewicht in der städtischen Verwaltung gegenüber der Gemeindevertretung zu sichern. „Wiederherstellung der Magistrate": unter diesem Titel war bislang die ganze Reform des Gemeindewesens zusammengefaßt worden. Jetzt wurde die Gefahr deutlich, die in einer so einseitigen Orientierung lag; — die Gefahr eines neuen städtisch-bürokratischen Obrigkeitsregimentes, das den Raum für eine lebendige Anteilnahme größerer Kreise der Bürgerschaft hätte versperren müssen. In der Beseitigung der alten Ratscliquen und ihrer Mißwirtschaft hatte das Hauptverdienst der Montgelas'schen Gemeindereform gelegen; nur daß damit gleichzeitig jedes selbständige kommunale Leben überhaupt erstickt worden war zugunsten einer überwuchernden staatlichen Bürokratie.

Hier sollte jetzt eine Rückwendung einsetzen, jedoch ohne Preisgabe der positiven Errungenschaften, die der Staat seit 1802 gemacht hatte. Nicht auf eine Restituierung der alten Ratsobrigkeiten, sondern auf eine Interessierung und Mitwirkung der gesamten Bürgerschaft an der Gemeindeverwaltung mußte es ankommen, und deshalb war es zweckmäßig, den Magistrat periodisch von der Bürgerschaft erneuern zu lassen und ihn dadurch der Gemeinde gegenüber in ein stärkeres Abhängigkeits- und Verantwortlichkeitsverhältnis zu setzen. Aus diesem Grunde war Zentner im Gegensatz zum Entwurf Lutz für eine Periodizität eingetreten. Andererseits konnte man sich nun aber im Staatsrat nicht der Überlegung verschließen, daß damit eine ständige Unsicherheit verbunden war, die

[132]) Gemeindeedikt § 48.

tüchtige Männer abhalten würde, sich um Magistratsstellen zu bewerben. Infolgedessen kam ein Kompromiß zustande, wonach die besonders qualifizierten Magistratsräte und Bürgermeister, falls sie nach drei Jahren wiedergewählt wurden, den unmittelbaren Staatsbeamten gleichgestellt waren.[133]) Für die übrigen Mitglieder des Magistrates wurde die Wahlperiode auf 6 Jahre festgelegt. Nach Verlauf von 3 Jahren sollte die Hälfte immer ausscheiden und durch Neuwahl ergänzt werden.

In Korrelation mit der Frage der Stellung des Magistrates steht die der Einordnung der Gemeindevertretung in die kommunale Verwaltungsorganisation, das zweite für die Gestaltung einer modernen Selbstverwaltung entscheidende Hauptproblem. Die Lösung war hier nun freilich im wesentlichen schon durch die Bestimmungen des Lutz'schen Entwurfes gegeben. An ihnen wurden kaum mehr Änderungen vorgenommen, wie überhaupt eine eingehende Diskussion über diesen Abschnitt der Gemeindeordnung im Staatsrat nicht mehr stattfand. Lediglich das Recht, sich auch ohne eine besondere Erlaubnis des Magistrates versammeln zu dürfen, wurde dem Ausschuß nunmehr zugebilligt.[134])

Von der Seite der Altrechtler wurde freilich auch hier noch einmal der Versuch gemacht, das Gemeindeedikt in reaktionärem Sinne umzugestalten. Auch die beschränkten Rechte, die man den Bevollmächtigten eingeräumt hatte, erschienen noch zu ausgedehnt und bedrohlich für die Autorität der Magistrate. Am liebsten hätte man ihre Befugnisse wieder rein negativ bestimmt, wie es bisher in der bayerischen Gemeindegesetzgebung geschehen war, d. h. sie lediglich auf eine Kontrolle der städtischen Vermögensverwaltung beschränkt.[135]) Dafür war nun freilich eine Mehrheit im Staatsrat nicht aufzubringen; aber ebensowenig fand sich eine Stimme, die für eine Erweiterung der Rechte und eine Erhöhung der Einflußnahme auf die Gemeindeverwaltung durch den Ausschuß eingetreten wäre, wie das etwa in Preußen zehn Jahre vorher geschehen und in der Städteordnung zum Ausdruck gekommen war, in der die Stadtverordnetenversammlung zum bestimmenden Faktor geworden war.

Eine sehr viel lebhaftere Erörterung entspann sich über die Frage der Beschränkung der Wählbarkeit für das Amt eines Gemeindebevollmächtigten. Der Entwurf hatte dafür einen nach der Größe der Städte gestaffelten und nicht allzu hoch bemessenen

---

[133]) Gemeindeedikt § 50.

[134]) Gemeindeedikt § 86 b.

[135]) So forderte es v. Leyden in der Sitzung vom 6. April.

Steuerzensus vorgeschlagen.[136]) Dagegen waren schon im Staatsratsausschuß Einwände erhoben worden, die auf finanztechnische Schwierigkeiten und die Unzuverlässigkeit eines solchen Maßstabes hingewiesen hatten. Statt dessen wurde der Vorschlag gemacht, die Wählbarkeit einfach auf den höchstbesteuerten Teil der Gemeindemitglieder zu beschränken. Zentner übernahm diesen Vorschlag in seinen Entwurf und stellte ihn gleich zu Beginn der Beratungen zur Diskussion. Er selbst berief sich dabei auf das Vorbild der französischen Gemeindeverfassung, nach der nur die hundert Höchstbesteuerten jeweils in den Munizipalrat wählbar seien.

In ausdrücklichem Gegensatz zur preußischen Städteordnung, nach der das aktive Wahlrecht durch Steuerzensus beschränkt sei — das war freilich eine sehr ungenaue Interpretation, denn diese Wahlbeschränkung bezog sich lediglich auf die uneingesessenen Bürger[137]) —, tritt Zentner für eine Unbeschränktheit des Stimmrechtes, das das vorzüglichste Recht eines Gemeindemitgliedes darstelle, und für die Beschränkung der Wählbarkeit auf diejenigen ein, die durch ihren Besitz selbst besonders an der Erhaltung des Gemeindewohles interessiert seien. Demgegenüber wird von Reigersberg geltend gemacht, daß gerade die kleinen Besitzer dieses Interesse in gleichem Maße besäßen und Reichtum weder besondere Verständigkeit noch guten Willen garantiere. Er will deshalb das passive ebensowenig wie das aktive Wahlrecht beschränkt wissen. Infolge dieser Meinungsdifferenzen kommt es zunächst zu einem Kompromiß: die Hälfte der Bevollmächtigten soll aus dem höchstbesteuerten Teil der Bürgerschaft gewählt, die andere Hälfte der freien Wahl überlassen werden. Dieser Beschluß wird dann aber von Zentner rückgängig gemacht; in der endgültigen Fassung des Ediktes ist es bei der Beschränkung auf die Höchstbesteuerten geblieben.[138]) Die gleiche Beschränkung wird auch auf die unbesoldeten Magistratsmitglieder ausgedehnt.[139]) Wiederum hatte bürokratische Vorsicht sich gegenüber einer freiheitlicheren Auffassung durchgesetzt; freilich in diesem Falle wohl nicht zum Schaden einer geordneten städtischen Verwaltung, wie das Beispiel Preußens zeigt, wo sich auch eine Bevorzugung der Höherbesteuerten bei

---

[136]) Vgl. oben Anm. 104.
[137]) Vgl. preußische Städteordnung von 1808, § 74: Danach sind vom Stimmrecht ausgeschlossen: „d) Unangesessene Bürger, — in großen Städten, deren reines Einkommen noch nicht 200 Rthlr. — in mittleren und kleinen Städten, deren reines Einkommen noch nicht 150 Rthlr. jährlich beträgt."
[138]) Gemeindeedikt 1818 § 76.
[139]) Gemeindeedikt 1818 § 48.

der Wahl oder wenigstens eine gewisse Beschränkung des Stimmrechtes als praktisch notwendig erwiesen hat.[140])

Bezüglich der Begrenzung der Gemeindemitgliedschaft hielt man bewußt an den Bestimmungen des Gemeindeediktes von 1808 fest, wonach sich die Mitgliedschaft auf den Hausbesitz und den Betrieb besteuerter Gewerbe beschränkte. Nur eine gewisse notdürftige Erweiterung wurde von Lerchenfeld durchgesetzt und fand im § 16 des Gemeindeediktes ihren Ausdruck. Danach steht dem Magistrat das Recht zu, auch andere Einwohner „aus besonderen Rücksichten auf das Gemeindewohl" als Mitglieder aufzunehmen. Es blieb also auch weiterhin, alter städtischer Tradition entsprechend, im allgemeinen bei der einseitigen Bevorzugung von Handel und Gewerbe und der Ausschaltung aller akademischen Berufe.[141])

Darüber hinaus versuchte Lerchenfeld, wie er überhaupt der fortschrittlichste Geist innerhalb des Staatsrates war, eine weitere Vereinheitlichung der Einwohnerschaft durchzusetzen, indem er die Exemption der sog. Gefreiten Personen, der staatlichen Beamten und des Adels, aufzuheben vorschlug. Jedes Gemeindeglied müßte ebenso, wie es alle Rechte in Anspruch nehmen könnte, auch alle Pflichten auf sich nehmen.[142]) Damit stieß er jedoch im Staatsrat auf einen sehr heftigen Widerstand, wie er nicht ohne persönliche Schärfe in der Entgegnung Zentners zum Ausdruck kam: Es handele sich bei der Reform des bayerischen Gemeindewesens nicht um eine völlige Neuorganisation des Staates, wie sie die französische Revolution vorgenommen habe, sondern man habe gegebene Verhältnisse zu berücksichtigen und nach denen würden Adlige und Staatsdiener nicht zur eigentlichen Bürgergemeinde gerechnet[143]), — eine Auffassung, die von einer überwiegenden Mehrheit des Staatsrates geteilt wurde und charakteristisch ist für die vorherrschende und letzten Endes konservative Haltung dieser Mehrheit.

---

[140]) Vgl. Ritter, Stein, I, S. 389 Anm. 26.

[141]) Auch in Preußen bestand praktisch die Bürgergemeinde im wesentlichen aus Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, da nur diese zum Bürgerrechtserwerb gezwungen waren. — Vgl. Preuß, Städteordnung 1808, § 15; dazu Ritter, Stein I, S. 388 f.

[142]) Siehe Protokolle des Staatsratsausschusses, H. St. A., Str. P. A. Rep. Nr. 108.

[143]) Vgl. Gemeindeedikt 1818 § 56, wonach die Eximierten dem Magistrat nur bezüglich ihrer Besitzungen innerhalb der Gemeindegrenzen, in ihren persönlichen Verhältnissen der Obrigkeit untergeben sind, unter der sie nach Stand und Berut stehen.

Über die Verwaltung der Ruralgemeinden kam man sehr schnell zu einer Einigung. Trotz einiger Bedenken und Zweifel an der Befähigung der Gemeindeausschüsse zu einer Selbstverwaltung, die laut wurden, blieb es bei den Bestimmungen des Entwurfes.

Die Frage der Bildung der ländlichen Gemeinden war schon vorher entschieden worden, und zwar entschloß man sich, auf eine Bildung von künstlichen Distriktsgemeinden im allgemeinen zu verzichten zugunsten der historisch gewachsenen Ortsgemeinden, mit der Begründung, daß die künstlich gebildeten Gemeinden, „der Natur der wahren Gemeinschaft zusammenlebender, zusammenwohnender, schon seit Jahrhunderten zusammen verbundener und dasselbe Interesse gemeinschaftlich teilender Familienväter" widersprächen. Die „bisher bestandenen Gemeinheiten sollen mit ihren geschlossenen Flurbezirken bei Bildung der Gemeinden zur Grundlage genommen werden".[144])

Diese eindeutige Stellungnahme des Staatsrates zu Gunsten des historischen Rechtes und entgegen dem Prinzip einer rationalen und schematischen Gliederung des Staatsgebietes ist für den grundlegenden geistigen Wandel, der sich innerhalb der bayerischen Bürokratie seit 1808 trotz vieler Hemmungen vollzogen hatte, besonders kennzeichnend.

VI. Die politischen und geistigen Zusammenhänge des Reformwerkes.

Um das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 in seiner vollen politisch-historischen Bedeutung verstehen und würdigen zu können, wird es nötig sein, es aus der isolierten Betrachtung, unter der es in den vorausgehenden Abschnitten gestanden hat, zu befreien und einzurücken in den politischen Gesamtzusammenhang, aus dem heraus es entstanden ist. Erst von da aus läßt sich die Frage nach den tieferen Ursachen, die zu einer so entscheidenden Umordnung der lokalen Verwaltung geführt haben, beantworten, und erst dann wird auch der eigentliche Sinn dieser neuen staatsrechtlichen Eingliederung der Gemeinden deutlich werden.

---

[144]) In den §§ 5—7 des Gemeindeediktes wird dem Staat lediglich das Recht vorbehalten, zur Ausführung besonderer Aufgaben (Herstellung von Straßen- und Wasserbauten, zur Anschaffung kostspieliger Feuerlöschmaschinen, zur Unterhaltung von Landärzten und Hebammen, Armenpflege, Militärlasten) mehrere Gemeinden zu einer Distriktsgemeinde zusammenzulegen.

Aus den speziellen Quellen zur Entstehungsgeschichte des Gemeindeediktes: den Gutachten, Denkschriften und Sitzungsprotokollen, wie sie in den Akten vorliegen, könnte man bei flüchtiger Durchsicht vielleicht den Eindruck gewinnen, daß es sich bei den Reformverhandlungen lediglich um eine aus rein innerpolitischen Bedürfnissen hervorgegangene Umorganisation der lokalen Verwaltung von höchst sekundärer politischer Bedeutung gehandelt habe; daß man vor allem die Beseitigung verwaltungstechnischer Schwierigkeiten im Auge gehabt und damit mehr beiläufig eine gewisse Abschlagszahlung an den „Geist der Zeit" und seine liberalen Tendenzen und Forderungen verbunden habe.

Demgegenüber lassen freilich die sehr eingehenden, grundsätzlichen Erörterungen im Staatsrat unschwer erkennen, daß es um mehr ging als um eine technisch möglichst einwandfreie und zweckmäßige Gestaltung der lokalen Verwaltungsorganisation, und sie werden deshalb kurz noch einmal, gleichsam unter einem größeren Gesichtswinkel, im Zusammenhang mit der politischen Gesamtsituation betrachtet werden müssen.

Ein summarischer Überblick über die außenpolitische Lage Bayerns nach 1813 gibt etwa folgendes Bild: Durch die Niederwerfung Napoleons hat Bayern seine äußere Unabhängigkeit zurückgewonnen, zugleich aber den großen Protektor verloren, dem es nicht nur seinen Besitzstand, sondern auch seine, wenn auch zunächst nur formale, staatliche Souveränität verdankte. Den Übertritt ins Lager der Verbündeten hatte die bayerische Regierung nur für den Preis der Garantie dieses ihres Besitzstandes und ihrer Unabhängigkeit vollzogen. Beides war ihr von Metternich im Rieder Vertrag vom 8. Oktober 1813, vorbehaltlich eines bestimmten Gebietsaustausches zwischen den beiden Vertragspartnern, zugebilligt worden. Auch Preußen mußte die österreichisch-bayerischen Abmachungen nachträglich anerkennen und damit auf die Rückerwerbung der fränkischen Provinzen verzichten.

Wie wenig sich trotzdem Bayern in seiner staatlichen Souveränität gesichert fühlen konnte, das zeigten deutlich die von Preußen vertretenen Pläne einer deutschen Bundesverfassung, die eine erhebliche Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität zugunsten einer zentralen Bundesgewalt zum Ziel hatten.

Mit aller Energie setzte sich die bayerische Regierung dagegen zur Wehr. Die Erhaltung der vollen Eigenstaatlichkeit betrachtete sie nach wie vor als die vornehmste Aufgabe ihrer Politik. Zugleich erkannte man in München, daß es dazu stärkerer Garantien

bedurfte, als die vertragliche Zusicherung auswärtiger Mächte geben konnte. Es galt diese Garantien innerhalb der eigenen Grenzen zu finden. Je stärker die Gefahr einer Einmischung von außen her drohte, — später vor allem auf Grund des Artikels XIII der Wiener Bundesakte, — um so dringender ergab sich die Notwendigkeit, eine feste staatliche Einheit im Innern zu begründen. Es kam darauf an, ein buntes, aus heterogenen Bestandteilen zusammengewürfeltes, territoriales Gebilde zu einer politischen Einheit zu machen. Bisher waren diese nach ihrer historischen Entwicklung, nach Stammes- und Dialektzugehörigkeit verschiedenen Territorien lediglich durch das äußere Band eines zentralisierten, bürokratisch-militärischen Regierungssystems zusammengehalten worden. Von einem politischen Zusammengehörigkeitsgefühl der verschiedenen Gebiete konnte keine Rede sein. Ein solches zu schaffen, mußte die entscheidende Aufgabe einer Regierung sein, die von einem starken Souveränitätsgefühl und Verantwortungsbewußtsein für die Selbstverwirklichung des ihr anvertrauten Staatswesens beherrscht war. Aus willenlosen Untertanen mußten Staatsbürger mit bewußter Staatsgesinnung werden, um den Staat auf die breite und feste Basis zu stellen, die er zu seiner Selbstbehauptung in einer neuen Zeit brauchte. Das staatsnationale Prinzip der Bindung von Staat und Volk, wie es im revolutionären Frankreich gewaltsam zum Durchbruch gelangt war und seine Überlegenheit über die alte rationalistische Politik der Fürstenhöfe und Kabinette gezeigt hatte, und wie es in den Befreiungskriegen in Preußen-Deutschland wirksam geworden war, wurde jetzt von den süddeutschen Regierungen eifrig aufgenommen und im Interesse partikularstaatlicher Entwicklung ausgemünzt.

In Preußen war nach dem Zusammenbruch von Jena der Staat durch die großen Stein-Hardenberg'schen Reformen von innen her neu begründet und waren ihm neue Kraftquellen für seinen äußeren Befreiungskampf erschlossen worden. Nur durch eine Mobilisierung des ganzen Volkes war es möglich geworden, das Joch der Fremdherrschaft abzuschütteln.

Nichts grundsätzlich anderes war es, wenn jetzt die bayerische Regierung eine innere Neuorganisation ihres Staates in Angriff nahm. Da sie nicht gewillt war, auf ihre Souveränität zugunsten eines größeren Deutschlands zu verzichten, war sie zur Behauptung ihrer eigenstaatlichen Existenz genötigt, eine Staatsgesinnung zu wecken, die geeignet war, aus Untertanen der bayerischen Regierung eine „bayerische Nation" — wie man es in Überspannung partikularistischen Selbstgefühles ausdrückte — zu bilden, — Re-

gierung und Regierte zu einer Einheit des politischen Willens zusammenschließen.

Es ist bekannt, daß hierin der eigentliche Grund für die konstitutionelle Selbstbeschränkung der bayerischen wie der übrigen süddeutschen Regierungen: für den Erlaß der „landständischen" Verfassungen lag.[145])

Verfassungspläne sind in Bayern seit 1814 erwogen worden. Aber auch auf sie wirkte sich der passive Widerstand Montgelas' lähmend aus. Jedoch gewannen die liberalen Ideen in der unter absolutistischem Regime herangebildeten höheren Beamtenschaft immer mehr an Boden. Es war dies um so eher möglich, als diese Ideen sich durchaus nicht von vornherein in Widerspruch mit einer einheitlichen staatlichen Zentralgewalt, wie sie der Absolutismus begründet hatte, setzten. Sie taten das um so weniger, als sie mit dem absoluten Staat in einer Frontstellung gegenüber den ständisch-feudalen Residuen und den jetzt neu auftauchenden Reaktionsbestrebungen standen. Auf dieser Linie sind die Berührungspunkte zwischen Frühliberalismus und Absolutismus sehr stark.[146]) Der Absolutismus mit seinem Egalisierungsbestreben als Feind ständischer Differenzierung erscheint als der Wegbereiter des Liberalismus und wird als solcher von ihm selbst ausdrücklich anerkannt.[147])

Dieser Liberalismus war selbst ehrlich davon überzeugt, daß die verfassungsmäßige Garantie politischer Rechte und die Teilnahme des besitzenden Bürgertums an Gesetzgebung und Staatsverwaltung die brauchbarste und beste Stütze einer monarchischen Staatsgewalt sei; — daß „die Gründung freier Verfassungen nicht bloß Bedürfnis zum Heil der Völker, sondern auch zur Sicherheit und Macht der Fürsten" sei[148]), — eine Überzeugung, die unmittelbar aus den

---

[145]) Vgl. Ranke, der 1832 von den süddeutschen Regierungen schreibt: „Leicht sahen sie, wieviel noch fehlte, daß die Bestandteile ihrer Länder oder die Verschiedenheit ihrer Provinzen miteinander versöhnt und ausgeglichen wären, so boten sie ihre Hand — es war gerecht, es war unvermeidlich — zu den Verfassungen." — „Über die Trennung und die Einheit von Deutschland", Ges. W., 49/50, S. 141 f.

[146]) Vgl. Meinecke, Zur Geschichte des älteren deutschen Parteiwesens, H. Z. 118 (1917), S. 52.

[147]) Vgl. die zeitgenössische Flugschrift: „Zum deutschen Kongresse", November 1814. — Von hier aus wird auch verständlich, daß der erste Herausgeber des Staatsrechtes der konstitutionellen Monarchie, Joh. Christ. v. Aretin, zunächst ein begeisterter Lobredner des Regimes Montgelas' gewesen ist, ohne daß man ihm daraus einen opportunistischen Gesinnungswechsel vorwerfen darf.

[148]) Anselm v. Feuerbach: Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände. 1814.

Erfahrungen der napoleonischen Aera und der Befreiungskriege gewonnen worden war. Darin lag denn auch die starke Anziehungskraft der liberalen Idee für diejenigen, die sich in erster Linie für den Staat und seine monarchische Spitze verantwortlich fühlten, und von hier aus ist „der aus dem Absolutismus hervorgegangene Staats- und Beamtenliberalismus“ [149]) zu verstehen. Es zeigte sich gewissermaßen eine gemeinsame Richtung, in der sich staatspolitische Bedürfnisse und politische Bestrebungen bestimmter Volksschichten entgegenkamen. Beide trafen sich in einem Schnittpunkt, in dem die Realisation gemeinsamer Ziele möglich wurde, die, vom Staat her gesehen, Vermehrung seiner Substanz und innere Einheit, vom Bürgertum her, Anerkennung und Garantie bestimmter politischer Rechte bedeuteten.

Unter solchen Voraussetzungen ist nun aber nicht nur die vielgepriesene und bewunderte Konstitution, sondern auch die in der Öffentlichkeit viel weniger beachtete bayerische Gemeindeverfassung entstanden. Es ist letztlich der gleiche Ursachen- und Zweckzusammenhang, der auch die Reform der lokalen Verwaltung bestimmt hat. „Eine achtungswürdige Klasse von Staatsbürgern wieder enger an das Leben des Staates zu verweben“ und sie „an die Regierung zu ketten“: mit diesen Worten wird nicht der Zweck des Verfassungswerkes, sondern der der Gemeindeordnung umschrieben.[150])

Sicherlich war es kein Zufall, daß der Gedanke einer Rückgabe der Gerichtsbarkeit an die Städte unmittelbar nach der Niederlage Napoleons auftauchte, also zu einem Zeitpunkt, als der außenpolitische Rückhalt des bisherigen Regierungs- und Verwaltungssystems erschüttert war und man bereits an eine innere Umstelllung und Neuordnung denken mußte. Deutlich trat denn auch der ausgesprochen politische Zweck dieses Vorschlages hervor, die Absicht, innere Gegensätze und Unzufriedenheit auszugleichen und für die Regierung moralische Sympathien und inneren Rückhalt zu erwerben.[151]) Von den gleichen später erweiterten und vertieften

[149]) Vgl. Meinecke, a. a. O. S. 58.

[150]) v. Aretin in der Sitzung des Geheimen Rates v. 3. Oktober 1816, M. Kr. A., M. A. u. E. 2197.

[151]) Deutlich tritt diese politische Tendenz in den einleitenden Sätzen des Verordnungsentwurfes über die künftige Gerichtsbarkeit der Städte und Märkte hervor: „Wir haben die besondere Anhänglichkeit und Treue, welche der Bürgerstand in unseren Städten und Märkten gegen unsere allerhöchste Person und gegen unser königliches Haus in den gefährlichsten Zeitläuften mit Darbietung seines Vermögens und Lebens zu erkennen gegeben hat, mit allerhöchstem Wohlgefallen

Gedanken wurden nunmehr auch die Beratungen über die Reform der städtischen Verfassung wesentlich bestimmt.

Wenn in der Folgezeit die Gemeindeverfassung als die wesentliche Grundlage einer landständischen Verfassung bezeichnet wurde, so hieß das nicht, daß das Gemeindeedikt von der Konstitution her und auf sie bezogen erst seinen eigentlichen Sinn erhalten habe; vielmehr wurde es besonders im Anfang durchaus als ein selbständiges und in sich zweckvolles Stück staatlicher Gesetzgebung aufgefaßt, wie denn auch die Verfassungsberatungen von 1814/15 ohne Einfluß auf die Verhandlungen über die Revision der städtischen Verfassung geblieben waren. Ja, es ist sogar nicht unwahrscheinlich, daß ähnliche Gedanken, wie sie der Freiherr v. Aretin, der der Münchner Regierung nahestand, publizistisch vertrat, auch in den offiziellen Kreisen der höheren Beamtenschaft lebendig waren. Aretin warf noch 1816 die Frage auf [152]), „ob nicht der Regierungszweck besser durch gute „Munizipalitäten" als durch Volksvertretung erreicht würde; und er berief sich dafür auf die Physiokraten und die Turgot'schen Pläne einer Munizipalverfassung und weiterhin auf die bekannte 1815 im Druck erschienene Schrift Vinckes über die innere Verwaltung Großbritanniens.[153]) In ihrem Vorwort hatte Niebuhr es geradezu als politische Tendenz der Schrift bezeichnet, zu beweisen, „daß die Freiheit ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung beruhe".

Im folgenden Jahre schrieb die von Aretin herausgegebene „Allemannia": „wie sollte es also einer Regierung zum Vorwurf gereichen, wenn sie in Beziehung auf ihr Volk dem System einer guten Verwaltung vor dem weit künstlicheren Gebäude einer zweckmäßigen Verfassung den Vorzug gäbe?" [154]). Auch hier war offenbar

---

bemerkt. Um demselben dagegen einen ausgezeichneten Beweis Unseres Wohlwollens und Zutrauens zu geben, sind Wir allerdings geneigt, den bürgerlichen Kommunitäten, welche vor der Anordnung der gegenwärtig bestehenden Stadtgerichte und vor der Auflösung der magistratischen Gerichtsbarkeiten im Besitze einer entweder vollständigen oder beschränkten Jurisdiktion sich befunden haben, unter den nachstehenden Bestimmungen eine den Vorzügen adelicher Gutsherren analoge Gerichtsbarkeit zu verleihen." — M. Kr. A., M. A. 2197.

152) Christ. Freih. v. Aretin: Abhandlungen über wichtige Gegenstände der Staatsverfassung und Staatsverwaltung mit bes. Rücksicht auf Bayern. München 1816. — Die Schrift ist gegen die ständischen Bestrebungen einer Restitution der alten Landesverfassung gerichtet und proklamiert demgegenüber einen sehr gemäßigten Konstitutionalismus („nur beratende, nicht regierende Volksvertreter").

153) Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, 1815.

154) Neue Allemannia, I, Sulzbach 1816, S. 113 ff.: „Von dem rechtmäßigen Einflusse der Zeit auf die Staatenordnung".

der Gedanke, durch eine lokale Selbstverwaltung dem Bürgertum einen gewissen Spielraum für öffentlich-politische Betätigung zu geben und damit ein liberal-demokratisches Element organisch in das Gefüge des monarchischen Staates einzuordnen und es für den Staat fruchtbar zu machen.

Mit dem Akutwerden der Verfassungsfrage nach dem Sturz Montgelas' wurde nun allerdings auch der Reform der lokalen Verwaltung im Hinblick auf die zukünftige landständische Vertretung eine besondere Bedeutung zugemessen. Mit allem Nachdruck wurde jetzt in den Beratungen über die Gemeindereform auf den Zusammenhang mit der Verfassungsfrage hingewiesen, wurde die Gemeindeverfassung als innere Voraussetzung und „Grundlage einer landständischen Repräsentation" aufgefaßt. Damit war zunächst ein mehr äußerer Zusammenhang gemeint, der durch die geplante ständische Gliederung der Landesvertretung gegeben war. In ihr sollten die Städte und Märkte nach altständischer Tradition als besonderer Stand vertreten sein, wozu eine Erneuerung ihrer korporativen Selbständigkeit geboten erschien.[155])

Der innere Zusammenhang lag indessen im eigentlich politischen Sinngehalt kommunaler Selbstverwaltung, als Mittel staatsbürgerlicher Erziehung. Durch eine Teilnahme der Bürger an der lokalen Verwaltung sollte das Interesse für öffentlich-gemeinnützige Tätigkeit geweckt und damit die psychologischen Voraussetzungen für eine Teilnahme an der zentralen staatlichen Willensbildung geschaffen werden.[156]) Das war der Kerngedanke moderner Gemeindeselbstverwaltung, wie er erstmalig von Stein in der Nassauer Denkschrift konzipiert und von den preußischen Staatsmännern übernommen und fortgeführt worden war.[157])

Diesen Grundgedanken klar herausgestellt und für die Reform der bayerischen Gemeindeverfassung fruchtbar gemacht zu haben, ist das entscheidende Verdienst Zentners. Schon die Anlage seines Vortrages, mit dem er am 29. Januar 1818 die Beratungen

---

[155]) Vgl. Vortrag Thürheims vom 4. April 1816: „Wenn je der Idee von Volksvertretung . . . eine Folge gegeben werden soll, so ist es wichtig, daß auch die Städte mit einer verfassungsmäßigen bürgerlichen Selbständigkeit in die Reihe treten können". Str. A. Rep. Nr. 109.

[156]) Vgl. den Brief des Kronprinzen an Lerchenfeld vom 31. März 1818; Aus den Papieren Lerchenfelds. S. 265. Dazu Doeberl, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, S. 44 f. Danach war der Kronprinz der Meinung, man müsse erst die Bürger durch eine freie Gemeindeverfassung zu öffentlicher Tätigkeit erziehen, bevor man ihnen eine ständische Mitregierung einräume.

[157]) Vgl. etwa Humboldt, Ges. Schriften XII, 2, S. 381 ff.: Zur ständischen Verfassung in Preußen. Oktober 1819.

im Staatsrat einleitet, läßt erkennen, welche Bedeutung er der Reform des Gemeindewesens zumaß. Nach einem ausführlichen, historischen Überblick über die Entwicklung des bayerischen Gemeinderechtes und einer Schilderung der bisherigen Revisionsverhandlungen seit 1813 folgt eine kritische Auseinandersetzung mit der Gemeindegesetzgebung Montgelas' und die Begründung der neuen Gemeindeverfassung und der in ihr verwirklichten Grundsätze [158]):

„Die seit 1803 erschienenen Verordnungen haben die vormals bestandenen Gemeindeverfassungen aufgelöset, ... was an ihre Stelle gesetzt wurde, waren nur leere Formen, Namen ohne Sache. Die Regierungen zogen alles unter ihre unmittelbare Aufsicht und Leitung; — diese Maßregel findet zwar in den Zeitereignissen und zum Teil auch darin eine Rechtfertigung, daß die alten, in sich selbst ausgearteten Gemeindeverfassungen zu den neuen Staatseinrichtungen nicht mehr paßten; es entstand aber daraus eine Vereinzelung der Staatsbewohner; — jeder steht unbekümmert neben dem anderen, nur für sich und sein Interesse besorgt, der Gemeinsinn geht endlich ganz verloren; auf ein Volk, welches in einem solchen Zustande sich befindet, kann in einem kultivierten Staate eine Regierung mit Kraft und Sicherheit nicht wirken; sie kann durch ihre Organe der Kräfte, der Kenntnisse und des Willens aller Einzelnen sich nicht bemeistern; — ohne eine dem Geiste der Zeit und der Kultur des Volkes entsprechende Gemeindeverfassung ist eine allgemeine Staatsverfassung nicht denkbar; sie ist die Grundlage aller politischen Institutionen im Staate, und ohne eine solche läßt sich eine organische Ausbildung des Staatskörpers nicht ausführen.

Jedem Gemeinde-Gliede muß ein ihm angemessener Grad von Teilnahme an den gemeinsamen Angelegenheiten zugestanden werden; wenn der Einzelne sich dadurch selbst als unmittelbares Glied eines Ganzen, einer öffentlichen Gemeinschaft empfindet, so hört er auf, sein Selbst allein zum Zwecke zu nehmen, es wird ein Sinn für das Öffentliche — ein Gemeinsinn wieder entstehen, sei er auch anfänglich nur lokal, — sobald den Gemeindegliedern gestattet ist, mit eigener Kraft für ihr eigenes gemeinsames Interesse zu sorgen und sie nicht beständig durch fremde Einwirkungen in ihren Handlungen gelähmt werden."

Natürlich sind es keine originären Gedanken Zentners, die in diesen Sätzen zum Ausdruck kommen, sie sind vielmehr dem allgemeineren Ideengut der Zeit entnommen, an dem nach der großen

[158]) Vgl. Sitzungsprotokoll vom 29. Januar 1818. H. St. A.

politischen Wende auch Süddeutschland immer größeren Anteil gewonnen hatte. Wie sehr solche Gedanken gleichsam in der Luft lagen, das beweist die lebhafte Resonanz, die sie bei anderen Mitgliedern des Staatsrates, den Lerchenfeld, Thürheim, Reigersberg, Wrede u. a. m. finden, und wie sie in verschiedenen Voten zum Ausdruck kommt, in denen der Gemeinsinn als ein „Damm gegen den engherzigen, alles Edle zerstörenden Egoismus“ [159]) gepriesen wird.

Breiter und noch eindrucksvoller dargelegt, besonders in ihrer stark moralischen Färbung, finden sich die gleichen Anschauungen in einem Finanzbericht des Regenkreises, der in einem besonderen Abschnitt von der „staatsbürgerlichen Lage des Kreisbewohners“ handelt.[160]) Diese Ausführungen hat Zentner offenbar bei der Ausarbeitung seines Vortrages benutzt, kehren doch sogar einige Formulierungen daraus wörtlich bei ihm wieder.[161])

Mit ebensoviel Mut wie Scharfblick wird darin die wunde Stelle des Montgelas'schen Regimes aufgedeckt und sondiert: „. . . Wenn auch die moderne Regierungskunst sich in noch so mannigfaltigen Organen verzweigt, an Verordnungen noch so fruchtbar, in den Geschäften noch so betriebsam ist, so werden Organe und Gesetze, Gendarmen und Polizeiinstitute das nie zu ersetzen und zu erreichen imstande sein, was aus einer wohlgeordneten Volksverfassung, was aus echten Volkssitten, die nur mit jener bestehen und vergehen, nach höheren göttlichen Gesetzen unwiderstehlich hervorquillt: nämlich eine feste, physische und moralische Gemeinschaft des Volkes, in welcher einer dem andern zu seinem höheren Lebenszweck forthilft.“ Aus dem Folgenden geht dann hervor, was der Verfasser des Berichtes unter einer Volksverfassung versteht. Er identifiziert mit ihr die ständisch-korporative Gliederung und Gebundenheit des mittelalterlich-früh-

---

[159]) Von Leyden in der Sitzung vom 12. Februar 1818.

[160]) M. I. R. 3003 a 2. Hft.

[161]) Die von Zentner für seine Formulierung benutzte Stelle des Kreisberichtes lautet: „Darum steht nun auch jeder einzeln und vereinzelt, unbekümmert neben dem anderen. Und wie der aus der innersten Gesellschafts-Gemeinschaft herausgerissene Mensch gleichsam sein Element oder Basis und Ziel seines Lebens verloren hat, weil er einseitig weder das Bedürfnis des Ganzen erkennen noch die Gesetze desselben in seinem Willen und in seinen Meinungen festhalten kann, wie die Regierungen schlechthin unfähig sind, sich der Kräfte, der Kenntnisse und des Willens aller einzelnen zu bemeistern, so muß in einem solchen Zustand Volk und Regierung mitten unter den kostbarsten Staatsformationen sich schlechthin immer weiter vom Staatszweck entfernen, statt sich ihm zu nähern.“

neuzeitlichen Soziallebens. Sie ist durch die absolutistische Regierungsweise, die „wohlwollend dem Volke die Vorsorge für sich selbst abgenommen und jeden einzelnen frei und los unter ihre unmittelbare Aufsicht und Leitung gezogen hat", zerstört und nicht durch eine neue Form der Gemeinschaftsgliederung ersetzt worden; vielmehr ist an ihre Stelle eine Atomisierung und Individualisierung der Gesellschaft getreten. Dadurch ist aber nicht nur dem Einzelnen ein höherer Sinn seines Lebens genommen worden, sondern auch dem Staat die Möglichkeit, seinen Zweck, der letztlich ein moralischer ist, zu erreichen. Und hier soll nun eine Umkehr erfolgen durch Neubegründung einer dem Geist der Zeit angemessenen „Volksverfassung", d. h. durch Wiederbelebung korporativer Gemeinschaften, die den Bürger aus seiner Isolierung herausheben und ihn zum Glied eines Ganzen, einer „höheren göttlichen Ordnung" machen, und als solche sollen nunmehr die Gemeinden neu konstituiert werden, indem die Volksverfassung als „Institut der eigentlichen Volkserziehung" zur Gemeindeverfassung wird, durch die „das Volk im Gefühle der Selbständigkeit auch zum edleren Trieb der Selbstwirksamkeit erhoben" wird. Der einzelne Bürger wird dadurch die Möglichkeit haben, seine Kräfte im Dienst der lokalen Raumgemeinschaft einzusetzen, was für ihn Erhöhung und Ausweitung seines Selbst bedeutet. Dem Staat andererseits steht dann nicht mehr eine ungegliederte Masse unmündiger Untertanen gegenüber, sondern „lebensvolle Gemeinheiten" „als höhere moralische Personen", und erst durch diese Mittler ist es ihm ermöglicht, die im Volke schlummernden Kräfte und Fähigkeiten für das öffentliche Leben einzusetzen und fruchtbar zu machen.

Soweit der Kreisbericht, der noch deutlicher als die kürzeren und zurückhaltenden Ausführungen Zentners den Zusammenhang mit allgemeineren Ausprägungen des von den Reformern selbst vielberufenen Zeitgeistes erkennen läßt. Die in ihm enthaltene Sinngebung kommunaler Selbstverwaltung, auf eine kurze Formel gebracht, würde etwa lauten: Erweckung von Gemeinsinn — von staatsbürgerlicher Verantwortung, wie wir heute etwa sagen würden — als einer höheren Form menschlich-sittlichen Daseins anstelle von Individualismus und egoistischer Verfolgung privater Interessen; zugleich aber als Erneuerungsfaktor staatlichen Lebens und staatlicher Macht.

Dieser Begriff „Gemeinsinn" hat damals bereits die Qualität eines Schlagwortes. Und als solches ist er Ausdruck jener breiten geistigen Strömung der Restaurationsepoche, die sich ebenso dem aufklärerischen Individualismus wie dem Absolutismus, sei er nun

monarchischer oder demokratischer Prägung, entgegenstemmt, und die das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft zugunsten der letzteren verschiebt. Anstelle des Ideals möglichster Freiheit und Gleichheit und der Isolierung des Einzelnen tritt das der sozialen Differenzierung, Einordnung und Bindung; ein Wandel, der seine stärkste Ausprägung im ständisch-konservativen Denken und im engeren Kreis der politischen Romantik gefunden hat.[162]) Wenn von hier aus dem absoluten Staat und seinem Egalisierungs- und Atomisierungsbestreben der Kampf angesagt, und die ständisch-korporative Gliederung der Staatsbürgerschaft proklamiert wurde, so mußte natürlich auch das Verhältnis von Staat und Gemeinde in neuem Lichte erscheinen, mußte die Wiederherstellung der Gemeinde als öffentlich-rechtliche autonome Körperschaft gefordert werden. Das hieß: Zurückdrängung des Staates aus der kommunalen Sphäre zugunsten lokaler Selbständigkeit und eines vom Gemeinsinn der Bürgerschaft getragenen Eigenlebens der Gemeinden.

Aber nicht nur vom positiv-rechtlich-ständischen, sondern auch vom naturrechtlich-liberalen Denken her erfuhr die Idee der selbständigen Gemeinde Unterstützung und Bereicherung. In der praktischen Auseinandersetzung mit dem absoluten Staat konnten beide Richtungen trotz der polaren Gegensätzlichkeit ihrer theoretischen Grundlagen streckenweise zusammengehen. Von den besten Vertretern des Liberalismus wurde die Freiheit nicht mehr individualistisch um ihrer selbst willen, sondern um politischer und sozialer Verantwortung willen gefordert. Der Gemeinsinn wurde auch von ihnen als politisch-sittlicher Wert anerkannt und als Korrelat der Freiheit aufgefaßt.[163]) und konnte ebenfalls zunächst auf die lokalen Gemeinschaften, die Stadt- und Landgemeinden bezogen werden.

Die Korporationsidee des Naturrechtes unterschied sich von der ständischen dadurch, daß sie die Gemeinde nicht als Teil der ständischen Gliederung und als privilegierte Korporation, sondern als ein dem Staate homogenes Gebilde mit bestimmten Grundrechten, die denen des Einzelindividuums entsprachen, betrachtete.[164]) Und gerade diese Auffassung erwies sich im 19. Jahrhundert als die stärkste Stütze kommunaler Selbständigkeit im Kampf zwischen Staat und Gemeinde, indem sie das politische

[162]) Vgl. Troeltsch, Die Restaurationsepoche am Anfang des 19. Jahrhunderts. Ges. Schriften IV, S. 587 ff.

[163]) Vgl. A. Wahl, Beiträge zur deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert. H. Z. 104 (1910), S. 589 ff.

[164]) Vgl. Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, 3. Bd. (1827), S. 24 ff.

Eigenrecht der Gemeinden: die Selbstverwaltung, gegenüber den Eingriffen der staatlichen Bürokratie verteidigte.

Der „Gemeinsinn" ist also das Stichwort, das am besten den inneren Zusammenhang zwischen der Idee kommunaler Selbstverwaltung, wie sie auch bei der Reform des bayerischen Gemeindewesens zum Ausdruck kam, und den allgemeineren geistigen Strömungen der Zeit verdeutlichen kann. Ebenso wie die Selbstverwaltung als politische Institution aus einer bestimmten und einmaligen politischen Lage heraus entstanden, bezw. erneuert worden ist, ist ihr ideeller Gehalt durch eine bestimmte geistesgeschichtliche Situation bedingt worden. Die Frage einer Gemeindereform ist nicht isoliert, sondern in einer weiteren Sphäre, innerhalb der großen innerpolitischen Auseinandersetzung der Zeit über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, bezw. Staat und Individuum gelöst worden. Das kleine Kampffeld, auf dem man sich bei den Reformberatungen im bayerischen Staatsrat gegenüberstand, wurde damit zugleich zum Abschnitt der breiten Front, an der die entgegengesetzten geistig-politischen Strömungen und Kräfte der Zeit aufeinanderstießen.

Aus diesem Zusammenhang dürfte auch wohl die auffallende, beinahe wörtliche Anklänge enthaltende Ähnlichkeit zu erklären sein, die zwischen den Gedankengängen der bayerischen Reformer und den tragenden Ideen der preußischen Städteordnung von 1808, wie sie Stein in der Nassauer Denkschrift ausgesprochen hat, besteht. Da für eine direkte Abhängigkeit der Gedanken, wie sie bei Zentner und in dem Kreisberichte auftraten, von den Ideen der Nassauer Denkschrift jegliche Anhaltspunkte fehlen, kann diese Ähnlichkeit nur aus einer Verwandtschaft auf Grund gleicher geistiger Voraussetzungen erklärt werden.

Freilich haben die Selbstverwaltungsideen Steins dadurch, daß sie bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der preußischen Städteordnung ihre Verwirklichung gefunden und damit ein Vorbild aufgerichtet haben, den geistigen Boden der Zeit für ein Hervorbringen ähnlicher Gedanken aufgelockert und vorbereitet.

VII. Bayerisches Gemeindeedikt 1818 und preußische Städteordnung 1808.

Die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 gilt als die Geburtsurkunde moderner Gemeindeselbstverwaltung.[165]) Es ist daher verständlich, daß die historischen Darstellungen, die den Ursprung kommunaler Selbstverwaltung behandeln, im allgemeinen sich auf die Entstehung der preußischen Städteordnung beschränken und daß den etwa ein Jahrzehnt später im außerpreußischen Deutschland erlassenen Selbstverwaltungsgesetzen wenig Beachtung geschenkt worden ist, indem man sie lediglich als Nachahmungen — und nicht einmal gute Nachahmungen — der preußischen Städteordnung betrachtet hat.

An dieser Stelle wäre nun freilich das historische Urteil wenigstens im Sonderfall der bayerischen Gemeindeverfassung von 1818 zurechtzurücken.

Schon ein genauer Vergleich des bayerischen Gemeindeediktes mit der preußischen Städteordnung läßt neben den Ähnlichkeiten

[165]) Gegen diese Auffassung hat F. Steinbach, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, entschieden Stellung genommen. St. weist den engen Zusammenhang gemeinderechtlicher Tradition zwischen 18. und 19. Jahrhundert nach und knüpft die Gemeindereformen des 19. Jahrhunderts unmittelbar an die Verwaltungspraxis des Absolutismus an. Seine Frontstellung richtet sich dabei vor allem gegen einen liberalistischen Doktrinarismus Preuss'scher Prägung und das von daher stammende populäre Zerrbild des Absolutismus. Ich darf es wohl als eines der Resultate meiner Arbeit bezeichnen, daß in ihr auch für Bayern eine starke Rechtskontinuität zwischen 18. und 19. Jahrhundert aufgezeigt und die Auffassung St's. durchaus bestätigt wird. Wenn man jedoch den Blick von der Betrachtung des formalen Rechtes und der Institutionengeschichte weg- und hinwendet zu den ideengeschichtlichen Voraussetzungen, so wird man doch wieder die grundsätzliche Neuorientierung, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts zuerst in Preußen im Verhältnis von Staat und Gemeinde eingetreten ist, betonen müssen. Gewiß ist eine rechtlich garantierte, kommunale Freiheit und Selbständigkeit keine Erfindung des 19. Jahrhunderts; aber Gemeindeselbstverwaltung als politisches Prinzip und in ihrem nationalpädagogischen Sinngehalt ist aus einer einmaligen politischen Situation hervorgegangen. In ihrem staatspolitischen Wert ist sie erstmalig von Stein erkannt und in der Nassauer Denkschrift proklamiert worden und hat sie in der Städteordnung von 1808 die äußere Rechtsform gefunden. Heute in einer veränderten politischen Situation ist die zeitliche Bedingtheit dieses Sinngehaltes „Selbstverwaltung", wie ihn das 19. Jahrhundert geprägt hat, ja besonders deutlich geworden und trotz aller Bemühungen, eine Kontinuität des Gemeinderechtes zu wahren, werden auch heute wieder aus neuem Geiste neue Rechtsformen entstehen, alte umgestaltet werden.

so wesentliche Differenzen erkennen, daß die Annahme einer direkten Nachahmung von vornherein wenig berechtigt erscheint. Indeß könnte man wohl von einer Nachahmung im weiteren Sinne auch dann noch sprechen, wenn die wesentlichen Grundzüge des bayerischen Gemeindeediktes durch das Vorbild der preußischen Städteordnung bestimmt worden wären, oder wenn auch nur die Reform der Gemeindeverfassung in Bayern durch das Beispiel Preußens angeregt worden wäre.

Aber nicht das preußische Vorbild überzeugte die Münchner Regierung von der Revisionsbedürftigkeit der städtischen Verfassung; vielmehr war es auch in Bayern der Zwang politischer Notwendigkeiten, der den selbständigen Entschluß hervorrief, die Städte von der staatlichen Bevormundung zu befreien und ihnen, anknüpfend an ehemalige Verhältnisse, wieder einen eigenen öffentlichen Wirkungskreis einzuräumen.

Ganz im Gegensatz zu Preußen beabsichtigte man zunächst eine Erneuerung alter Privilegien und Rechte, an die man sich allenthalben nach dem politischen Umschwung von 1813/14 lebhaft erinnerte. Je drückender der Zwang eines bürokratischen Zentralismus gewesen war, — und er war unter dem Regime Montgelas, ungleich stärker gewesen als jemals in Preußen unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen, — um so mächtiger trat jetzt die Tendenz einer Wiederherstellung alter Rechts- und Freiheitstitel hervor, sodaß auch die staatliche Bürokratie sich ihr nicht zu entziehen vermochte. So tauchte der Gedanke an eine Wiedereinführung städtischer Gerichtsbarkeit und im engsten Zusammenhang damit an eine Reorganisation der alten Magistrate, wie sie noch bis 1808 überall bestanden hatten, auf. Neben einer beschränkten Gerichtsbarkeit sollte ihnen — wie oben im einzelnen ausgeführt wurde[166]) — die Verwaltung des Kommunal- und Stiftungsvermögens unter Zuziehung eines Bürgerschaftsausschusses wieder übertragen und eine Teilnahme an der Polizeiverwaltung zugestanden werden: alles in allem also das Programm einer städtischen Selbstverwaltung, ohne daß dabei von irgendwelchen Anregungen oder Einflüssen seitens der preußischen Städteordnung die Rede sein könnte, vielmehr in engster Anlehnung an die Gemeindegesetzgebung der Jahre 1802—06. Die eigene Rechtstradition bot zunächst für eine Reform genug Anhaltspunkte, die ungleich näher liegen mußten als das Beispiel einer auswärtigen Macht, zumal in einer Zeit, die einen ausgesprochen traditionalistischen, nach rückwärts gerichteten Blick hatte und in der ein neuer Sinn für

[166]) Vgl. oben S. 24 ff. u. 31.

historisches Recht erwacht war. Nicht neues Recht sollte geschaffen werden, sondern altes neu belebt werden.

Hinzu kam die politische Rivalität gegenüber Preußen, die trotz der Waffenbrüderschaft von 1813 fortbestand und die ein starkes psychologisches Hemmnis für eine Übernahme preußischer Gesetze und Einrichtungen durch die bayerische Bürokratie gewesen sein dürfte. Die Überempfindlichkeit staatlichen Selbstbewußtseins war in Bayern gerade gegenüber den anderen deutschen Bundesstaaten besonders groß.

Nun waren freilich diese Hemmungen nicht so stark, daß sie überhaupt jegliche Anlehnung an die preußische Städteordnung verhindert hätten, vielmehr sind in bestimmten Fällen, auf die oben bereits eingegangen wurde,[167]) einzelne Bestimmungen und Einrichtungen von der Städteordnung her in die Entwürfe zur bayerischen Gemeindeverfassung aufgenommen worden, und insofern kann man wenigstens von einer, wenn auch beschränkten, Einwirkung der preußischen Städteordnung sprechen. Bezeichnenderweise vermied man es in diesen Fällen meist, sich ausdrücklich auf das Vorbild zu berufen. Das fällt umso mehr auf, als man andererseits noch immer, wo sich die Gelegenheit dazu bot, Beispiele der französischen Munizipalgesetzgebung hervorhob, die an Überzeugungskraft offensichtlich noch nichts eingebüßt hatten.[168])

Daß das preußische Gesetz den Fachleuten für Kommunalwesen im bayerischen Innenministerium genau bekannt war und daß es bei den Reformberatungen gelegentlich zu Rate gezogen worden ist, würde man auch dann annehmen müssen, wenn es nicht aktenmäßig bezeugt wäre.

In dem ersten Gutachten, das die Sektion der Stiftungen und Kommunen über eine Revision des Gemeindeedikts abgab[169]), wurde mit argloser Offenheit auf die „Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie" hingewiesen, die „sehr brauchbare und schätzbare Materialien" für eine „Umschmelzung der städtischen Verfassung" biete. Dieser Hinweis erfolgte freilich nicht, ohne zugleich die Unvollkommenheit des Gesetzes hervorzuheben, wo-

[167]) Vgl. oben S. 31 u. 42 ff.

[168]) So berief sich Lerchenfeld während der Beratungen über die zukünftige Polizeiverwaltung in den Städten mehrfach auf das französische Beispiel einer Übertragung der Polizei auf die Gemeindevorsteher. — Vgl. Str. A., Sitzungsprotokolle vom 29. Januar u. 12. Febr. 1818.

[169]) Vortrag vom 23. Dezember 1814, M. I. R. 3003 a 2. Hft.

durch schon 1811 „die nötig gewordenen Erläuterungen und Ergänzungen auf das Doppelte des Ediktes angeschwollen" seien. Deshalb dürfe man es nur nach sorgfältiger Prüfung und Berücksichtigung der besonderen bayerischen Verhältnisse benutzen. Zur direkten Nachahmung empfohlen wurden die preußischen Bürgerrechtsbestimmungen, um den Kreis der wahlberechtigten Gemeindemitglieder einzuschränken und den Städten eine Einnahmequelle zu eröffnen; eine Anregung, die noch von Lutz in seinen ersten Entwurf aufgenommen, später aber fallen gelassen wurde.

Dies blieb die einzige Empfehlung des preußischen Vorbildes; in den späteren Beratungen ist die Städteordnung kaum noch erwähnt worden. Trotzdem kann kein Zweifel sein, daß man da, wo man an die Einzelausführung der Gemeindeverfassung ging, dieser Empfehlung entsprechend handelte und es nicht verschmähte, gewisse Teilbestimmungen aus der preußischen Städteordnung herüberzunehmen.

Über eine solche formale Abhängigkeit hinaus dürfte vor allem das Verhältnis zwischen Magistrat und Gemeindevertretung durch das preußische Beispiel mitbestimmt worden sein.

Die entscheidende Neuerung, durch die die preußische Städteordnung den Rahmen der gemeinderechtlichen Tradition gesprengt hatte, lag in der wesentlichen Erweiterung der durch die Bürgervertretung ausgeübten Befugnisse, sodaß geradezu der Schwerpunkt der städtischen Verwaltung in die Stadtverordnetenversammlung verlegt wurde; damit war an die Stelle des alten aristokratisch-autoritären Ratsregimentes eine förmlich demokratisch-parlamentarische Willensbildung und Trennung von Beschluß- und Ausführungsorganen getreten. Diese radikale Lösung rief zwar sehr bald in- und außerhalb Preußens eine starke und ablehnende Kritik hervor[170]), aber sie wirkte doch bahnbrechend und beeinflußte offenbar auch die Gestaltung der süddeutschen Kommunalverfassungen. Man folgte zwar hier keineswegs dem Radikalismus der Preußen; aber man sah sich doch immerhin veranlaßt, nunmehr für eine wirkliche und unabhängige Gemeindevertretung Raum zu schaffen und ihre Kompetenzen gegenüber dem Magistrat wesentlich ausdehnen.

Am leichtesten nachweisbar ist der preußische Einfluß in Württemberg, wo das Institut der „Gemeindedeputierten", für das es im altwürttembergischen Gemeinderecht keinen Anknüpfungspunkt gab, erst auf Veranlassung Wangenheims, der ein be-

[170]) Auch Stein ist später von ihr abgerückt, vgl. Ritter, Stein I, S. 400 f.

geisterter Lobredner der preußischen Städteordnung und ein persönlicher Verehrer Steins war, eingeführt wurde.[171])

Etwa gleichzeitig glaubte Lutz in seinem Entwurf die Befugnisse des Gemeindeausschusses „nach dem Beispiel anderer Staaten" wesentlich erweitern zu müssen; und seine Gemeindebevollmächtigten zeigten denn auch eine deutliche Verwandtschaft mit den preußischen Stadtverordneten.[172])

Man wird sich freilich auch hier, wie in anderen Fällen, wo es sich um Rechtsvorbilder und ihre Einflußwirkung handelt, davor hüten müssen, den Einfluß gleichzusetzen mit den eigentlichen Ursachen. Mit der Feststellung eines Einflusses dürfte selten schon eine wirkliche Begründung gegeben sein. Eine Beeinflussung ist immer erst dann möglich, wenn auf Grund bestimmter Voraussetzungen die nötige Aufnahmebereitschaft gegeben ist. In diesen Voraussetzungen sind die Ursachen zu suchen und nicht in dem zufälligen Vorhandensein eines Vorbildes.

Die Tendenz zu einer stärkeren Demokratisierung der Gemeindeverfassungen lag durchaus im Zuge der Zeit. Sie fand ihre theoretische Grundlegung in den anglomanen Gedanken Montesquieus von der Mischung der verschiedenen Staatsformen; der Vereinigung von monarchischen und demokratischen Elementen.[173]) In Bayern war die Einführung des Zweikörpersystems und einer größeren Unabhängigkeit der Gemeindevertretung schon durch den Wahlbrief der Stadt München von 1795 erfolgt. Die damalige Regierung hatte im Bunde mit dem demokratischen Element die oligarchische Ratsherrschaft einzuschränken gesucht. Jetzt, wo man den politisch-pädagogischen Wert einer Teilnahme der Bürgerschaft an der Stadtverwaltung erkannte, mußte man die Gemeindevertretung gegenüber dem Magistrat noch mehr zu stärken suchen.

Daß diese Tendenz auf halbem Wege stecken blieb und der Einfluß der Bürgerschaft weit hinter dem zurückblieb, den die preußische Städteordnung der Gemeindevertretung eingeräumt hatte, — daran war nicht so sehr bürokratische Engherzigkeit, sondern die ständisch-restaurative Gegentendenz Schuld. Durch sie wurde das neue Gemeindeedikt wesentlich mitbestimmt; und gerade darin ist im wesentlichen die Verschiedenheit zwischen bayerischer Gemeinde- und preußischer Städteordnung begründet.

---

[171]) Jn Ausführung des § 104 des königlichen Verfassungs-Entwurfes erschien am 4. Juni 1817 die königliche Verordnung die Einführung von Gemeindedeputierten betreffend.

[172]) Vgl. oben S. 42.

[173]) Vgl. die Flugschrift „Zum deutschen Kongreß" Nov. 1814, S. 53.

Während die preußischen Reformer ausschließlich von dem Gedanken beherrscht waren, die staatliche Bevormundung der Städte zu Gunsten einer möglichst ausgedehnten und intensiven Teilnahme der gesamten Bürgerschaft an der städtischen Verwaltung aufzuheben und infolgedessen die Frage der Bürgervertretung im Mittelpunkt ihres Interesses stand, handelte es sich in Bayern, wenigstens im Anfang der Reformberatungen, um die Wiederherstellung korporativer Selbständigkeit der Städte in altständischem Sinn. Dabei wurde die Stadt als geschlossenes Ganzes, als Korporation mit bestimmten Rechten aufgefaßt, deren Ausübung sie einem eigenen Organ überträgt. Die Form der Willensbildung und Verfassung war erst eine sekundäre Frage. Nicht Repräsentation der Bürgerschaft, sondern „Reorganisation der Magistrate" war das Stichwort für die Revision der Verwaltungsorganisation in den bayerischen Städten. So sehr man sich auch namentlich in den späteren Stadien der Reformverhandlungen bemühte, der Bürgerschaft durch eigene Vertretung und durch freie und periodisch zu erneuernde Wahl der Magistrate einen größeren Einfluß zu verschaffen, konnte man doch die entgegengesetzten, von altrechtlichen Vorstellungen getragenen Bestrebungen, die Magistrate „in ihrem alten Glanz" als autoritäre Stadtobrigkeiten wiederherzustellen, nicht völlig unterdrücken. Hier war die Stellung der preußischen Reformer sehr viel eindeutiger gewesen; die Sorge, die Autorität des Magistrats der Bürgervertretung gegenüber zu sichern, hatten sie nicht gekannt.[174]) Ja, sie hatten sich nicht einmal begnügt, die Stadtverordneten zum eigentlichen Beschlußorgan und damit zum bestimmenden Faktor der städtischen Verwaltung zu machen, sondern hatten dem Prinzip der möglichst ausgedehnten Teilnahme der gesamten Bürgerschaft entsprechend noch das außerordentlich wirkungsvolle Institut der Bürgerdeputationen eingeführt. Dadurch wurden Stadtverordnete und Bürger sogar an der ausführenden Verwaltung beteiligt und damit der Betätigung des Gemeinsinnes breitester Raum gewährt. Der Gedanke an eine ähnliche Einrichtung ist in Bayern garnicht aufgetaucht, und auch dafür lag der Grund wohl in dem Bestreben, die obrigkeitliche Stellung des Magistrates nicht weiter zu schmälern.

In diesem Zusammenhang ist eine kurze Auseinandersetzung im Staatsratsausschuß interessant, die scharf den Gegensatz in der Auffassung der bayerischen und der preußischen Reformer beleuchtet.

---

[174]) Diese Unbedenklichkeit war freilich auch eine Folge der übereilten Fertigstellung der preußischen Städteordnung. Vgl. Ritter, Stein I, S. 399.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob man das Kapitel über den Gemeindeausschuß nicht den Bestimmungen über Wahl und Anstellung der Magistrate voranstellen müsse, da doch der Magistrat erst durch die Wahl des Ausschusses konstituiert werde. (Eine solche Anordnung war in der preußischen Städteordnung ganz bewußt getroffen worden.)[175]) Dagegen erhob sich nun sogleich ein lebhafter Widerspruch von seiten der überwiegenden Mehrheit des Ausschusses mit der bezeichnenden Begründung, daß an der städtischen Verwaltung dem Magistrat der vorzüglichste Anteil zukäme und daß infolgedessen die über ihn handelnden Paragraphen voranzustehen hätten.

Daß altständische Tendenzen bei der Reform des bayerischen Gemeindewesens eine größere Bedeutung hatten, als es in der endgültigen Form des Gemeindeedikts zum Ausdruck kommt, das zeigt die Entstehungsgeschichte und die Rolle, die in ihr die Frage der städtischen Gerichtsbarkeit spielt. Während in Preußen die Trennung der Gerichtsbarkeit von der städtischen Verwaltung als Selbstverständlichkeit angesehen wurde[176]), stand in Bayern der Vorschlag einer Restitution städtischer Gerichtsbarkeit zeitweilig im Mittelpunkt der Beratungen und das moderne Prinzip, das die Gerichtsbarkeit als unverleihbares Hoheitsrecht des Staates auffaßt, mußte gegen einen Mehrheitsbeschluß des Staatsrates durchgesetzt werden.

Gleichsam als Entsprechung und Ausgleich gegenüber der ständischen Richtung behielt dann auf der anderen Seite das bayerische Gemeindeedikt, da die Regierung natürlich nicht geneigt war, die alten Zeiten magistratischer Selbstherrlichkeit wieder heraufzuführen, der absolutistischen Tradition entsprechend sehr viel ausgedehntere staatliche Aufsichtsrechte bei, als das in Preußen der Fall war.

Hier zeigt sich das bayerische Gemeindeedikt in aller Deutlichkeit als typisches Produkt der Restaurationsepoche und es trägt als solches einen gewissen zwiespältigen Charakter, indem es Gegensätze auszugleichen und Auseinanderstrebendes zu vereinigen sucht. Genau so wie die Konstitution von 1818 will es die Interessen des absoluten Staates mit den ständischen und den liberalen Tendenzen zum Ausgleich bringen. Liberale, altständische und bürokratisch-absolutistische Gedanken sind in ihm nebeneinander verwirklicht worden.

---

[175]) Vgl. Ritter, Stein I, S. 400.
[176]) Vgl. Ritter, Stein I, S. 395.

Der Abstand eines Jahrzehnts von der preußischen Städteordnung kommt hierin deutlich zum Ausdruck. Im Gegensatz zum konservativ-restaurativen Charakter der bayerischen Gemeindeordnung erscheint der der preußischen als revolutionär.

Dieser Abstand wurde schließlich durch eine Verschiedenheit der äußeren Bedingungen verstärkt: während die preußische Reform, getragen von einer großen einheitlichen Idee, in einem Zuge in kürzester Zeit und unter schwerstem außenpolitischen Druck und der brennenden Notwendigkeit einer inneren Erneuerung des Staates vollendet wurde, ging die bayerische Gemeindeverfassung aus jahrelangen mühsamen Beratungen hervor, die von heterogenen Kräften und Anschauungen bestimmt wurden. Freilich war auch hier die Notwendigkeit einer inneren Neubildung und Belebung des Staates die entscheidende Triebfeder der Reform; aber sie wird doch entsprechend dem geringeren äußeren Druck weit weniger intensiv empfunden. Es fehlte zunächst nicht nur an einer so klaren und einheitlichen Direktive, wie sie in Preußen durch das Steinsche Selbstverwaltungsprogramm gegeben war, sondern vor allem an der Person eines politischen Führers. Der verantwortliche Leiter der bayerischen Politik war zu sehr in der Staatsanschauung der Aufklärung und einem starren Absolutismus befangen, als daß er für die ständisch-liberalen Ideen der neuen Zeit hätte empfänglich sein können. So blieb die Initiative untergeordneten Regierungsstellen und einzelnen Mitgliedern der höheren Beamtenschaft überlassen. Nur allmählich entstand das Reformwerk in der Luft enger Bürostuben und mußte erst den Widerstand eines kleinlichen Bürokratismus überwinden, der des ewigen Organisierens und Reformierens, wie es seit der Regierungsübernahme durch Montgelas angedauert hatte, müde und überdrüssig geworden war.[177])

---

[177]) Sehr drastisch kommt diese Abneigung in einer Denkschrift der Sektion der Stiftungen und Kommunen vom 1. Juli 1814 zum Ausdruck. Es heißt dort: „Bayern arbeitet seit fünfzehn Jahren an der Feststellung eines Organismus für die Staatsverwaltung überhaupt; es sind Ministerien, Kollegien und Ämter aufgehoben und gebildet, Mittelstellen errichtet und eingezogen, Verwaltungsgegenstände vereinigt und getrennt, Kompetenzen beschränkt und erweitert, Geschäfte zentralisiert und dismembriert, Verwaltungsgesetze gegeben, verbessert, erläutert und zurückgenommen worden, und zwar immer aus dem Anlasse, weil Unvollkommenheiten sich in dieser oder jener Verwaltungsmodalität gezeigt haben, und immer in der Absicht, um einen höheren Grad von Vollkommenheit zu erreichen; — und dieser Geist einer Experimentalregierung scheint in dem Umschwange der neuesten politischen Verhältnisse auch wieder neue Tätigkeit und Nahrung zu suchen und zu finden". M. Kr. A., M. A., 2197.

Wenn trotz alledem bayerische Gemeindeverfassung und preußische Städteordnung sich in bestimmten Grundzügen gleichen, so hat das, abgesehen von den Fällen, wo das bayerische Gemeindeedikt sich direkt an die preußische Städteordnung anlehnt, vor allem seinen Grund in dem Zurückgreifen beider auf die altdeutsche Gemeinderechtstradition, aus der sie die wesentlichen konstitutiven Elemente der Verfassungsorganisation übernommen haben. Daneben besteht allerdings die Verpflichtung des bayerischen Gemeindeediktes der Kummunalgesetzgebung Montgelas' gegenüber und damit eine deutliche Beziehung zur Munizipalgesetzgebung Frankreichs.

Wesentliche Grundsätze modernen Gemeinderechtes sind bereits in den Gesetzen Montgelas verwirklicht worden, auf denen das Gemeindeedikt von 1818 aufbaut: so die Vereinheitlichung kommunalen Verfassungsrechtes, die Verstaatlichung von Polizei und Gerichtsbarkeit, die Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten, wie überhaupt eine scharfe Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Staat und Gemeinde. Auch die klare Gliederung und den übersichtlichen Aufbau verdankt die Gemeindeordnung von 1818 ihrer Vorgängerin von 1808.

Und gerade auf dieser Abhängigkeit beruhen zum Teil die unverkennbaren Vorzüge, die das bayerische Gemeindeedikt vor der preußischen Städteordnung hat. Wenn es auch nicht an die Originalität und Reformfreudigkeit des preußischen Gesetzes heranreicht, so stellt es doch die modernere Form einer Gemeindeordnung dar. Fehler und Übertreibungen, die in Preußen auf Grund einer allzuschnellen Fertigstellung entstanden waren und die man erst in der revidierten Städteordnung von 1834 auszugleichen suchte, waren 1818 in Bayern vermieden worden. So hatte man sich gehütet, den Gemeinden hinsichtlich der Finanzverwaltung allzugroße Freiheit zu geben, sondern hatte ein ausgedehntes staatliches Aufsichtsrecht beibehalten; man hattte die Magistrate nicht zu bloßen Exekutivorganen der Bürgervertretung herabsinken lassen, sondern ihre Selbständigkeit und Autorität erhalten und zwischen beiden Organen eine eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen geschaffen. Ebenso war jede Unklarheit in der Abgrenzung der Polizei- und der eigentlichen Gemeindeverwaltung, wie sie die preußische Städteordnung aufwies,[178]) vermieden worden. Auch hier hatte man die Grenze zugunsten des staatlichen Wirkungsbereiches gezogen.

[178]) Vgl. Ritter, Stein, I, S. 395.

Literaturverzeichnis.

Altmann, W., Ausgewählte Urkunden zur brandenburg-preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. II. Bln. 1897.

Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. 3. Bd., 1. Aufl. 1823, Altenbg.

Beisler, H., Betrachtungen über Gemeindeverfassung und Gewerbewesen, in besonderer Rücksicht auf Bayern. Augsburg 1831.

Doeberl, L., Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität. Deutsche Geschichtsbücherei Bd. III, München 1923.

Doeberl, M., Entwicklungsgeschichte Bayerns. 1. Bd. 3. Aufl. München 1916, 2. Bd., 3. Aufl. München 1928. — Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens. München 1918.

Döllinger, G., Sammlung der im Gebiet der inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen. Abt. XI, Bd. 11, München 1818. — Die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Königreich Bayern. 2 Bde., München 1820.

Eisenhart, E. L. A., Versuch einer Anleitung zum teutschen Stadt- und Bürgerrechte. Braunschweig 1791.

Fischer, A., Die Neugestaltung des bayerischen Stiftungswesens unter dem Ministerium Montgelas 1806—10. Oberbayer. Arch. 65 (1927).

Gesetz-Bulletin des Königr. Westfalen, 1. Teil, Kassel 1808.

Gierke, O. v., Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I, Rechtsgeschichte der deutschen Gen., Bln. 1868.

Helmreich, K., Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung von Ende des 18. Jahrh. bis zum Jahre 1818. Jur. Diss. Erlangen 1909.

Kahr, G. v., Die bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. 1. Bd., München 1896.

Kreittmayr, Sammlung der neuesten und merkwürdigsten churbayerischen Generalien und Landesverordnungen. 1771. — Anmerkungen über den Codicem Maximilianeum Bavaricum Civilem, V. Teil, Neue Aufl. München 1821.

Lerchenfeld, G. Frhr. v., Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. Bln. 1854.

Lerchenfeld, Frhr. v., Aus den Papieren des königl. bayerischen Staatsministers, herausg. von Max Frhr. v. Lerchenfeld, Nördlingen 1887.

Maurer, G. L., Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, Bd. IV, Erlangen 1871.

Mayr, G. K., Sammlung der churpfalz-bayerischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen. Teil V, München 1778.

Montgelas, Maximilian Joseph Graf von, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799—1817), herausg. v. G. Laubmann und M. Doeberl, München 1908. — Denkwürdigkeiten. Aus dem Französischen übersetzt von Max Frhr. v. Freyberg-Eisenberg. Herausg. von Ludwig Grafen v. Montgelas, Stuttgart 1887.

Neue Allemannia, I—VII. Sulzbach 1816. Herausg. von Chr. Frhr. v. Aretin.

Pagenstecher, W., Die teutsche Gemeindeverfassung und -verwaltung, Darmstadt 1818.

Pölnitz, M. v., Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben. Nach der Gemeindegesetzgebung des rechtsrheinischen Bayerns. Jur. Diss. Erlangen 1890.

Preuß, Hugo, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Lpzg. 1906.

Regierungsblätter: Churpfalz-baierisches Reg. Bl. 1802—05. Kgl. Baier. Reg. Bl. 1806—1817. Gesetzblatt für das Kgr. Bayern 1818.

Reichard, H. G., Hist. Pol. Ansichten und Untersuchungen betr. die Frage von der praktischen Ausbildung der städtischen Verfassungen in Deutschland. Leipzig. 1830.

Ritter, G., Stein, I, Stuttgart-Berlin, 1931.

Rondonneau, L., Collection générale des lois. Bd. I, IV, V, VII. Paris 1817/18.

Rosenthal, E., Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns. 2 Bde. Würzburg 1889/1906.

Schunck, F. Chr. K., Staatsrecht des Kgr. Bayern. 1. Bd. Erlangen 1824.

Seydel, M. v., Bayerisches Staatsrecht, 3. Aufl., herausg. v. Graßmann u. Piloty, Bd. 1, Tübingen 1913. Das öffentliche Recht der Gegenwart, XXI.

Stein, L. v., Die Munizipalverfassung Frankreichs. Leipzig 1843.

Steinbach, F. u. Becker, E., Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1932, Rhein. Archiv 20.

Tröltsch, W., Die bayerische Gemeindebesteuerung seit Anfang des 19. Jahrhunderts. München 1891.

Übersicht über die benutzten Archivalien:

Hauptstaatsarchiv München [H. St. A.]
Staatsrats-Akten [Str. A.]; Sitzungsprotokolle des kgl. Staatsrats, Januar bis September 1818.

Kreisarchiv München [M. Kr. A.], Ministerial-Akten [M. A.]

Registratur des Ministeriums des Jnnern, München [M. I. R.]
Ministerial-Akten.

Lebenslauf

Am 1. April 1908 wurde ich als Sohn des jetzigen Reichsbahnobersekretärs Hermann Clément und seiner Ehefrau Julie, geb. Winterfeld, zu Kassel geboren. Dort besuchte ich Vorschule und humanistisches Gymnasium, welches ich Ostern 1926 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Seit dem Sommersemester 1926 studierte ich in Göttingen zunächst Mathematik und Naturwissenschaften, dann vom Wintersemester 1926/27 ab Geschichte, Kunstgeschichte und Germanistik. Von Sommersemester 1927 bis Wintersemester 1927/28 studierte ich in Freiburg i. Br., wo ich im März 1928 mein Turn- und Sportlehrer-Examen ablegte. Das Sommersemester 1928 in Kiel war vornehmlich kunsthistorischen Studien, die beiden folgenden Semester in Berlin waren dem Studium der Geschichte und Germanistik gewidmet. Im Wintersemester 1929/30 kehrte ich nach Freiburg i. Br. zurück, wo ich seit dem Wintersemester 1930/31 drei weitere Semester unter Vorbehalt der akademischen Bürgerrechte zwecks Anfertigung meiner Dissertation beurlaubt war.

Von meinen Lehrern in der Geschichte verdanke ich meine geschichtswissenschaftliche Ausbildung vornehmlich den Professoren Friedrich Meinecke, Hermann Oncken, Hermann Heimpel und vor allem meinem verehrten Lehrer Gerhard Ritter.

Weber & Weidemeyer, Kassel